



L'institutionnalisation locale des politiques climatiques en France

François Bertrand

► To cite this version:

François Bertrand. L'institutionnalisation locale des politiques climatiques en France. BERTRAND F. & ROCHER L. Les territoires face aux changements climatiques. Une première génération d'initiatives locales, Peter Lang, pp.25-71, 2013, 978-2-87574-093-9. halshs-01321835

HAL Id: halshs-01321835

<https://shs.hal.science/halshs-01321835>

Submitted on 31 May 2016

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Chapitre 1 - L'institutionnalisation locale des politiques climatiques en France

François BERTRAND

UMR 7324 CITERES Cités, TERritoires, Environnement et Sociétés, CNRS-Université de Tours (France)

Introduction

Le problème de l'effet de serre anthropogénique, appelé ici *problème climat*, fait l'objet d'une institutionnalisation récente et tend à s'imposer comme un élément central des politiques locales en matière d'environnement et de développement durable. Appelées à intervenir sur une problématique qui dépasse le périmètre de leur territoire, et ce dans le cadre de compétences limitées, les collectivités locales se retrouvent, avec ce nouveau problème, confrontées en pratique aux défis posés par la mise en œuvre effective des principes du développement durable, notamment aux questions d'équité entre générations présentes (solidarité extra-territoriale) et avec les générations futures.

L'action des collectivités locales face au problème climat prend forme dans un contexte institutionnel relativement lâche où l'action publique reconnaît le problème et soutient sa prise en charge (*via* la mise à disposition d'outils de mesure et de programme d'action *ad hoc*). Mais ce contexte, peu prescriptif, repose dans un premier temps (jusqu'à l'adoption des lois dites Grenelle) sur l'engagement volontaire des collectivités. Ces actions vont se formaliser au cours des années 2000 pour aboutir à l'émergence de politiques climatiques, spécifiquement dédiées à la résolution du problème climat.

Problème climat et politique climatique

Les changements climatiques d'origine humaine ont été reconnus, à la suite d'une expertise internationale *via* les rapports du GIEC¹, comme un problème environnemental planétaire justifiant une action concertée des États afin de « *stabiliser (...) les concentrations de gaz à effet de serre dans l'atmosphère à un niveau qui empêche toute perturbation anthropique dangereuse du système climatique.* »². Les termes de « *changements climatiques* » désignent donc les changements de climat « *attribués directement ou indirectement à une activité humaine altérant la composition de l'atmosphère mondiale et qui viennent s'ajouter à la variabilité naturelle du climat observée au cours de périodes comparables.* »³, c'est-à-dire toutes perturbations globales du système climatique liées aux activités humaines. On emploiera ici les termes de « *problème climat* » pour désigner les changements climatiques en tant que problème public reconnu et nécessitant une action collective ; et ceux de « *politiques climatiques* » pour désigner l'ensemble des actions mises en œuvre à l'initiative des pouvoirs publics et revendiquées comme solutions pour contribuer à résoudre le « problème climat ».

L'action locale face aux changements climatiques doit être considérée dans une double dimension d'atténuation (ou de *mitigation*) et d'adaptation. L'atténuation, visant à limiter l'augmentation des taux de Gaz à Effet de Serre (GES) dans l'atmosphère, concerne les politiques énergétiques, également celles des transports, de l'habitat, etc. et comprend aussi des considérations tout à fait contingentes liées à l'économie, la finance « carbone », voire les technologies de capture et de séquestration du carbone. L'adaptation, visant à réduire la vulnérabilité des systèmes territoriaux face aux effets des changements climatiques, rassemble les actions de gestion et d'anticipation des modifications climatiques amorcées ou projetées.

¹ Le GIEC, « Groupe d'Experts Intergouvernemental sur l'Evolution du Climat », créé en 1988, a produit 4 rapports d'évaluation sur les changements climatiques (en 1990, 1995, 2001 et 2007) et travaille actuellement à la préparation du 5^{ème}.

² Définition de l'objectif de la Convention Cadre des Nations Unies sur les Changements Climatiques -CCNUCC- « *et de tous instruments juridiques connexes que la Conférence des Parties pourrait adopter* », extrait de l'article 2 de la CCNUCC adoptée lors du sommet de la Terre à Rio de Janeiro en 1992.

³ Extrait de la définition donnée au terme « changements climatiques » à l'article 1^{er} de la CCNUCC.

Ce chapitre propose une analyse du processus d'institutionnalisation du problème climat dans les politiques des collectivités territoriales françaises. Cette analyse s'appuie pour partie sur les observations issues de plusieurs projets de recherche conduits de 2005 à 2012, qui se sont intéressés aux formes d'élaboration et de construction des initiatives locales face aux changements climatiques, en regardant particulièrement leur dimension « adaptation »⁴ (Bertrand et Larrue, 2007 ; Bertrand, Rocher et Melé, 2007 ; Bertrand *et al.*, 2012). Ces différents projets ont notamment donné lieu à des enquêtes de terrains, à différentes échelles et à différentes périodes⁵, ainsi qu'à différentes collaborations, tant en termes de recherche qu'avec des acteurs opérationnels. Cette analyse, conduite de façon chronologique, fait apparaître plusieurs étapes, de la révélation du problème à sa mise à l'agenda national, puis de son émergence dans quelques scènes locales à sa formalisation et sa généralisation comme objet de l'action publique locale⁶.

Sont convoqués pour cette compréhension la réglementation et les documents officiels qui encadrent cette institutionnalisation, ainsi que les diverses initiatives qui rendent compte d'un positionnement des collectivités locales sur cette question. Cette rétrospective permet notamment d'éclairer le changement de « génération » des politiques climatiques locales, en faisant apparaître deux dynamiques générales :

- Tout d'abord, celle d'une institutionnalisation descendante -des institutions internationales aux niveaux européen et national, puis aux échelons infranationaux- ;
- Ensuite, celle marquant le passage d'un engagement reposant sur le volontariat et l'incitation à une obligation davantage formelle pour les collectivités d'inscrire la prise en compte du problème climat dans leurs actions.

⁴ Dans le cadre du programme GICC (Gestion et Impacts du Changement climatique) du Ministère de l'environnement, le projet « *Gestion territoriale du changement climatique- Une analyse à partir des politiques régionales.* » de 2005 à 2007, et le projet « *ADAP'TERR - L'adaptation au changement climatique : les défis d'une approche intégrée pour les territoires* » de 2010 à 2012. Et dans le cadre du programme « Politiques territoriales et développement durable » du Ministère de l'environnement, le projet « *Le changement climatique, révélateur des vulnérabilités territoriales ?* » (2006-2007).

⁵ 2006 : Nord-Pas-de-Calais, Poitou-Charentes et Réunion, 2007 : île de Ré, Grand Lyon et Villard-de-Lans, 2010-2011 : Bourgogne, Rhône-Alpes, Grand Lyon et Montréal.

⁶ Le chapitre suivant étant dédié en particulier à l'action au niveau régional, le regard porte ici sur les collectivités locales en général.

Enfin, sur la base de l'observation de scènes locales, ce chapitre analyse les effets de la généralisation des politiques climatiques locales, notamment en interrogeant les logiques de mise sur agenda, les conditions de mise en œuvre ainsi que les structurations différenciées entre les dimensions atténuation et adaptation et les questions spécifiques qui se posent pour chacune de ces dimensions.

I. Les changements climatiques, un défi inédit pour l'action locale

En préambule, sont rappelées les spécificités liées à l'action face au problème climat, et particulièrement celles qui apparaissent pour l'action locale (décadrages géographique et temporel, action sur un problème complexe, prise en compte de l'incertitude).

Les changements climatiques sont désormais reconnus comme un problème public, et constituent donc un nouvel objet pour l'action locale, appelant à une évolution des cadres d'action et des échelles de responsabilités. La particularité du « problème climat » réside dans la vitesse de son évolution, l'incertitude de son ampleur, la responsabilité humaine, ainsi que dans l'implication de multiples causes interreliées (IPCC, 2007). L'échelle planétaire du phénomène, son inertie et sa faible réversibilité, sa visibilité limitée (ses manifestations matérielles sont presque toujours fondues avec d'autres phénomènes) en font un défi inédit posé à l'humanité, désormais capable de modifier l'évolution de la Biosphère et en position de connaissance des périls potentiels qu'elle engage.

La « *dérive anthropogénique de l'effet de serre* » constitue une illustration frappante de l'impact écologique global du développement de l'humanité depuis la révolution thermo-industrielle (Grinevald, 1990). Elle marque une nouvelle ère, qualifiée par certains d'anthropocène (Crutzen et Storemer, 2000), où une espèce zoologique singulière, *Homo sapiens faber* (Vladimir Vernadsky), s'est érigée au rang de nouvelle force géologique à l'échelle planétaire (Grinevald, 2007). La crise climatique vient rappeler à l'humanité la fragilité des équilibres de la Biosphère à laquelle elle appartient, tout autant qu'elle relance les rêves prométhéens de contrôle absolu des systèmes naturels (Bourg et Hess, 2010). Elle illustre la puissance de destruction incontrôlée de notre prétendue maîtrise de la nature. Le défi consisterait alors à assumer collectivement et opérationnellement la responsabilité de cette nouvelle puissance, la responsabilité collective à préserver le climat, reconnu comme bien commun et condition de survie. L'humanité représentant la plus grande menace pour elle-même, l'enjeu de la politique à l'ère de l'anthropocène n'est plus alors de « sauver la

planète » (qui n'a pas besoin de l'espèce humaine), mais bien davantage de nous protéger de nous-mêmes.

Cette situation radicalement nouvelle appelle des évolutions conceptuelles majeures, notamment en « ouvrant » les horizons temporels, à la fois vers le passé et vers le futur. Et localement, l'évolution du cadre cognitif doit intégrer de nouvelles articulations entre échelles d'action, pour pouvoir penser l'action locale en réponse à des enjeux planétaires.

1. 1. Une action locale en réponse à des enjeux planétaires

Pour l'action publique locale, ce problème apparaît relativement inédit puisque les échelles de résolution du problème (planétaire) et de l'action (locale) divergent d'une façon maximale. Si l'objectif de toute politique climatique est avant tout de « *stabiliser (...) les concentrations de gaz à effet de serre dans l'atmosphère à un niveau qui empêche toute perturbation anthropique dangereuse du système climatique* » (extrait de la CCNUCC), son atteinte repose sur une reconnaissance commune et un engagement simultané, coordonné et de long terme, de toutes les collectivités de la planète, autrement dit sur quelque chose encore jamais vu jusqu'à présent.

L'action locale sur le « problème climat » est bien emblématique des débats que pose la mise en œuvre du développement durable au niveau territorial. La nécessité de prendre en compte les interdépendances entre territoires à une multiplicité d'échelles oblige à la fois à un « *décadrement urbanistique* », pour reprendre l'expression de Cyria Emelianoff à propos des villes⁷, et d'autre part, par le questionnement du principe de souveraineté territoriale et de la gestion de responsabilités différées dans le temps et dans l'espace, à un « *décalage géographique* » et temporel, pour penser et se représenter l'action locale face aux changements

⁷ « *L'évolution des villes a des conséquences sur la biosphère qui pèsent en retour, de manière de plus en plus visible, sur les sociétés. L'inscription de la problématique urbaine dans cette évolution planétaire induit un décadrement urbanistique, amorcé par exemple par les villes qui engagent un plan local de lutte contre l'effet de serre, visant à réduire leurs émissions de CO₂. (...) Avec la Terre comme horizon ou cadre de vie, l'urbanisme se trouve assez brutalement confronté à une multiplicité d'enjeux relatifs à l'articulation des échelles spatio-temporelles, qui retentissent sur les logiques d'implantation des activités ou de l'habitat, les modes de mobilité, l'approvisionnement énergétique, les choix des matériaux, etc. Ce recadrage dans le temps et l'espace s'impose dès que les externalités du développement urbain commencent à être prises en compte.* » (Emelianoff, 2004 : 3)

climatiques. Ce changement d'échelle modifie radicalement les périmètres de références des politiques locales, alors même que les aires de légitimité politique restent inchangées. Autrement dit, à l'échelle des collectivités, la divergence apparaît maximale entre les périmètres de construction du problème (« *problem setting* ») et ceux de sa résolution (« *problem solving* »).

Ce « décadrage » de l'action locale doit être interprété dans le cadre des dynamiques paradoxales auxquelles sont soumis les territoires, parfois désignées sous le barbarisme de « *glocalisation* ». Ce terme traduit le croisement entre une certaine tendance à la déterritorialisation (mondialisation des économies, globalisation des échanges, accroissement des mobilités, pratiques en réseau...) et une tendance inverse à la (re)territorialisation, basé sur un intérêt renouvelé pour le territoire et la proximité (volonté de relocalisation, promotion des circuits courts, des ressources locales, et de la ville « des courtes distances »...). D'après le sociologue Zygmunt Bauman, cette « *glocalisation* » « (...) encourage l'élaboration et le déploiement de moyens locaux afin de résoudre des problèmes globaux (...) », efforts « *efficaces, à la limite, en tant que mesures provisoires, mais voués à l'échec sur le long terme* »⁸.

Le décalage géographique entre nos actes et leurs conséquences modifie également l'exercice de la responsabilité individuelle. Dans le cadre des changements climatiques, ce décalage géographique se double

⁸ « Dans la mesure où elle dépossède les localités d'une grande partie de leur importance passée (en tant qu'« espaces défendables » capables, en théorie, d'autodétermination et d'autonomie), en les surchargeant de responsabilités qu'elles ne peuvent, faute de moyens adéquats, ni prendre en charge réellement, ni assumer sérieusement, la « *glocalisation* » est un mouvement simultané d'unification et de division : elle universalise les problèmes en les étendant à l'échelle de la planète (ceux liés par exemple à la gestion des ressources terrestres finies, à la déplétion des ressources en énergie et en eau, aux changements climatiques), mais divise en même temps les perspectives et les capacités locales de leur résolution, et par la même les intérêts liés à un ancrage local et les stratégies mises en œuvre pour les servir.

Par conséquent, la « *glocalisation* » encourage l'élaboration et le déploiement de moyens locaux afin de résoudre des problèmes globaux ; de vains efforts assurément, efficaces, à la limite, en tant que mesures provisoires, mais voués à l'échec sur le long terme. En d'autres termes, elle crée des problèmes qui requièrent une attention urgente, en même temps qu'elle accumule les obstacles à leur résolution, la rendant tout simplement impossible. » (Bauman, 2010 : 96-97)

d'un décalage temporel lié à l'inertie des phénomènes en cause, opérant une translation spatio-temporelle entre causes et effets. Les sociétés actuelles s'adaptent ainsi aux conséquences des activités des générations passées (nous serions donc dans le « plus tard » et « l'ailleurs » des conséquences des actes des générations passées). Une difficulté majeure dans l'appréhension des changements climatiques réside ainsi dans l'impossibilité d'en faire l'expérience en tant que tel. Ils demeurent une construction, un grand récit scientifique, qui reste encore pour l'instant déconnecté de la vie quotidienne. Il n'y a pas de visibilité directe des conséquences géographiques et sociales de nos actes, mais il est possible de se les représenter approximativement par des systèmes d'affichage et de labellisation des produits (indication de l'origine des produits, labels équitables...) et des méthodes d'abstraction intellectuelle (telles l'analyse des cycles de vie, l'empreinte carbone,...), reposant sur un appareillage technique sophistiqué et des médiations scientifiques (Bourg et Whiteside, 2010 : 13). Cette situation diffère des mécanismes qui régissaient jusque là l'appréhension de la portée physique de nos actes sur l'environnement, très largement comprise comme une dégradation visible, immédiate et localisée du milieu et/ou de la ressource.

Ainsi, dans ce cas des changements climatiques, les individus se trouvent reliés à un « autrui absent » (Giddens, 1994). Le rapport à l'environnement se trouve inscrit de fait dans une « communauté globale » (Miller et Edwards, 2001) où une ramification quasi infinie de relations se noue à notre insu. Ceux qui subissent les conséquences des changements climatiques ne sont pas forcément ceux qui y contribuent le plus. L'imputabilité de l'aléa est comme rendue impossible et c'est sur le mode de l'injustice que les sociétés se trouvent inter-reliées. La construction d'un monde commun où le climat changerait devient d'autant plus difficile et les décisions sont ajournées. (Petit, 2011 : 116)

L'incommensurabilité entre l'échelle spatio-temporelle du problème et les moyens de changements *a priori* disponibles peut créer une paralysie intellectuelle, tant au niveau individuel que collectif.

C'est précisément dans cette divergence, ce fossé, ce décalage grandissant entre les actions requises (qui doivent être globales) et les outils dont nous disposons pour agir et qui circonscrivent le champ des actions possibles (qui jusqu'ici demeurent locaux), qu'il faudrait voir la principale cause de la situation présentement lamentable de la planète : cette situation dans laquelle pratiquement tout peut arriver, où il devient concevable que les événements prennent la pire des tournures - mais où très peu, voire presque rien, ne peut être initié, mené à bien et accompli avec le moindre degré de certitude. (Bauman, 2010 : 96-97)

I. 2. Agir localement sur des problèmes complexes, en situation d'incertitude

Si la question des impacts locaux des changements climatiques devient de plus en plus prégnante, l'appréhension de ces effets demeure délicate et imprécise. Et l'adaptation, c'est-à-dire l'action pour se prémunir ou anticiper ces effets, est balbutiante. Pour concevoir une action locale d'adaptation, il faut intégrer plusieurs sources d'incertitude, à commencer par celles concernant les connaissances locales issues des résultats des modèles climatiques globaux⁹, ensuite l'appréciation exacte des vulnérabilités des systèmes territoriaux et enfin l'estimation des capacités de réponses des sociétés locales (Adger et Vincent, 2005). Dans cette situation, les choix en matière d'action publique ne peuvent reposer uniquement sur les connaissances scientifiques (Hallegatte, 2008), les décisions en matière d'adaptation doivent être prise en contexte d'incertitude non-maîtrisée. En termes de gestion des événements extrêmes, cette situation invite les sociétés technoscientifiques à développer de nouvelles capacités, visant à intégrer l'inconcevable et à se préparer à l'imprévisible¹⁰. Cela pourrait amener à de nouvelles postures conceptuelles pour l'action, reposant sur de nouvelles représentations du rôle de l'action sur les territoires (cf. Chapitre 5, Garcia et Soubeyran).

II. L'émergence d'une action locale : aperçu des démarches de « première génération »

La dimension locale de ce qui fut d'abord dénommé « la lutte contre l'effet de serre » remonte à une dizaine d'années en France et s'est

⁹ Julien Boé parle à propos des études d'impacts du changement climatique d'une « cascade d'incertitude » s'appliquant aux scénarios d'émissions, à la transformation des émissions en concentrations, aux hypothèses et paramètres des modèles climatiques et des modèles d'impact et à la régionalisation des impacts (Boé, 2007 : 44).

¹⁰ « C'est parce que nous sommes devenus capables de produire et détruire avec une puissance inouïe qui dépasse notre capacité d'imagination et de pensée, que nous devons concevoir une nouvelle forme de prudence. Ce n'est pas le manque de savoir qui est la situation inédite, mais l'incapacité de penser et d'imaginer les conséquences et les implications de nos actions. Telle fut l'intuition originelle de Hans Jonas et de son condisciple de Fribourg, Günter Anders, dont on redécouvre aujourd'hui l'œuvre prémonitoire. » (Dupuy, 2010).

D'autres parlent de « Surprise prévisible » Bazerman M.H. (2006). "Climate Change as a Predictable Surprise." *Climatic Change* 77, 179-193.

constituée en prolongement de domaines d'actions antérieurs, notamment ceux relatifs à l'énergie (consommation et production), à la lutte contre la pollution atmosphérique et à la préservation de la qualité de l'air, en étroite relation avec les politiques de développement durable, qui parfois préexistaient.

II. 1. Une institutionnalisation descendante

C'est bien moins la révélation locale du « problème climat » qui a entraîné une action en réaction, que la reconnaissance du problème à l'échelle internationale, suivie d'une dynamique de mobilisation relayée à tous les échelons. Dans les années 1980 et 1990, la formulation du « problème climat » en tant qu'objet d'action collective, c'est-à-dire la reconnaissance de l'effet de serre anthropique comme problème collectif nécessitant une action concertée, s'effectue au sein des institutions internationales, *via* un forum d'expertise scientifique relativement inédit (le GIEC). En France, les premières générations de politiques nationales face aux changements climatiques (*Programme français de prévention du changement climatique* en 1993, *Programme National de Lutte contre le Changement Climatique* en 2000, *Plan Climat* en 2004) sont avant tout organisées selon une approche sectorielle et quantitative (par grands secteurs d'émissions : transports, industrie, déplacements, énergie, agriculture...), où il n'est question que de lutter contre le « changement climatique », c'est-à-dire d'en atténuer les causes. Et la proximité particulière avec les secteurs de l'énergie et de la qualité de l'air, qui s'observe localement, est organisée et favorisée au niveau national. Ainsi, à la suite de la Loi sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie de 1996, un rapport du président du Conseil National de l'Air préconise la mise en cohérence de la réglementation en adoptant une nouvelle loi sur « *l'environnement atmosphérique* », qui permettrait une « *gouvernance locale* » air/climat/énergie (Richet, 2006). Le « Grenelle Environnement » et ses suites législatives réaliseront l'unification stratégique de ces pans de l'action locale, *via* l'instauration des Plans Climat Énergie Territoriaux (PCET) et des Schémas régionaux Climat Air Énergie (SRCAE).

Localement, la prise en compte du problème climat par les collectivités territoriales ne commence réellement qu'à partir de 2005, même si des prémices existent (Contrat ATEnEE, Charte d'écologie urbaine, Agenda 21 local, Contrat d'Objectif Territorial...). Les collectivités ne sont reconnues qu'assez tardivement dans les stratégies nationales comme relais majeurs pour démultiplier les actions et comme « chef d'orchestre » auprès des acteurs locaux. Si un chapitre leur est consacré dans le Programme National de Lutte contre le Changement Climatique en 2000, ce n'est qu'en 2004 que le Plan Climat français

accorde formellement une place égale à l'action des territoires, en y consacrant un chapitre spécifique, avec des objectifs quantifiés (MEDD, 2004, 61-65) et en instituant un cadre d'action dédié, le Plan Climat Territorial (PCT) (cf. Tableau 1 ci-après). Mais ce dernier reste largement une « coquille vide », tant le rôle comme les moyens à mettre en œuvre par les collectivités restent imprécis.

L'intégration d'enjeux climatiques dans l'action publique locale a tout d'abord reposé sur une implication volontaire à l'initiative des collectivités, hors de toute obligation réglementaire. Les interventions de l'État en la matière ont un caractère incitatif. Le niveau central met à la disposition des collectivités des outils méthodologiques (telle la méthode « Bilan carbone »), des recommandations en termes de bonnes pratiques¹¹ et un cadre d'action, le *Plan Climat Territorial*, dont le processus d'élaboration et le contenu sont largement à définir par les acteurs locaux. Ces dispositifs tendent ensuite à être généralisés sur l'ensemble du territoire national.

Tableau 1 : Éléments pour une chronologie de l'émergence des politiques climatiques aux échelles internationale, nationale et territoriale (en grisé, les événements se rapportant à l'adaptation)

¹¹ Un guide à destination des collectivités locales a été publié en 2005 (ADEME/MIES/AMF), et un recueil d'expériences sur les Plans Climats Territoriaux a ensuite été diffusé en 2007 (MIES).

Année	Engagements politiques internationaux	Politiques et organismes nationaux spécifiquement dédiés au « problème climat »	Politiques et outils territorialisés de gestion du changement climatique	Les prémices	
				Première génération –territoires pilotes	
1990	1 ^{er} rapport du GIEC				
1992	Sommet de Rio - ouverture de la Convention-Cadre des Nations Unies sur les Changements Climatiques (CCNUCC)	Création de la Mission Interministérielle de l'Effet de Serre (MIES)			
1993		1 ^{er} programme d'action "Programme français de prévention du changement climatique" (MIES)			
1995					
1996	2 nd rapport du GIEC	La loi sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie (LAURE) instaure les Plans Régionaux pour la Protection de l'Atmosphère (PRQA)			
1997	Adoption du Protocole de Kyoto				
1999					
2000					
2001	3 ^{ème} rapport du GIEC	1 ^{er} Programme National de lutte contre le CC (PNLCC)			
2002	Ratification du Protocole de Kyoto par l'UE et ses états membres	Création de l'Observatoire National sur les Effets du Réchauffement Climatique (ONERC)			
2004		Rapport sur l'effet de serre de l'OPECST 1 ^{er} engagement sur un objectif de « Facteur 4 » (SNDD)	Contrats ATEEE (contrats d'Actions Territoriales pour l'Environnement et l'Efficacité Énergétique) (ADEME)		
2005	Entrée en vigueur du Protocole de Kyoto Ouverture du marché européen des quotas d'émissions	1 ^{er} rapport de l'ONERC sur l'adaptation Rapport de la mission d'info. de l'Ass. Nationale Révision du Plan Climat et rédaction d'un 2 ^{ème} PNAQ	Lancement des Plans Climat Territoriaux		
2006	Rapport Stern sur les coûts de l'adaptation	1 ^{ère} Stratégie Nationale d'Adaptation au CC	Méthode Bilan Carbone pour les collectivités 1 ^{er} guide méthodologique « Un plan Climat à l'échelle de mon territoire » (ADEME / MIES / AMF)		
2007	4 ^{ème} rapport du GIEC Livres Vert européen sur l'adaptation	Lancement du Grenelle Environnement Groupe Interministériel « Impacts du CC, adaptation et coûts associés en France »	Le Plan Climat Territorial (PCT) devient le Plan Climat Énergie Territorial (PCET)		
2008	Création d'un fonds d'aide pour les pays menacés par les CC Lancement de la Convention des Maires (UE) « Paquet Énergie Climat » (3x20) de l'UE	Loi Grenelle I Création de la Direction Générale de l'Énergie et du Climat (DGECE - Ministère de l'écologie). Fin de la MIES	Recueil d'expériences sur les Plans Climats Territoriaux (MIES, 2007)		
2009	Livre Blanc sur l'adaptation (CE) Convention Climat (COP 15 Copenhague)	Révision du Plan Climat	2 nd Guide méthodologique pour élaborer un Plan Climat Territorial (ADEME, 2009)		
2010		Concertation sur le Plan National d'Adaptation (PNAAC)			
2011		Loi Grenelle II (juillet)			
2012	Fin de la 1 ^{ère} période du Protocole de Kyoto Directive européenne « efficacité énergétique »	Adoption du Plan National d'Adaptation (PNAAC) Ouverture du portail DRIAS Les futurs du climat (scénarios climatiques régionalisés) Débat national sur la transition énergétique	Obligation d'établir un bilan de GES et un Plans Climat Énergie Territoriaux pour les coll. de + de 50 000 hab. Obligation pour les Régions de co-élaborer un Schéma Régional Climat Air Énergie (SRCAE) Lancement de l'outil Climat Pratic (coll. « non obligées ») Décrets d'application pour SRCAE, PCET et BC (juin/juillet) Echéance réglementaire d'adoption des SRCAE (juin) Echéance réglementaire d'adoption des PCET (décembre)		

La chronologie de la mise à l'agenda du "problème climat" en France (ci-dessus, en grisé les éléments se rapportant à la thématique de l'adaptation) montre que la dimension territoriale n'est apparue que tardivement dans l'organisation de l'effort de « lutte contre l'effet de serre », qui a tout d'abord été pensé au niveau national. Elle indique également clairement que la préoccupation de l'adaptation arrive bien après celle concernant l'atténuation.

II.2. L'engagement de territoires pionniers

L'attention relativement tardive portée par le niveau national vers les collectivités locales ne signifie pas une inaction de ces dernières. À partir de 2004, et durant cette première période de construction de l'action climatique au niveau des territoires (2005-2008), plusieurs initiatives locales ont émergé autour de la question des changements climatiques. Ces démarches sont conduites sous l'angle de l'atténuation, et le plus souvent par des régions ou des grandes villes ayant déjà développé des politiques environnementales et/ou énergétiques innovantes. Parmi les collectivités pilotes, on peut citer la ville de Chalon-sur-Saône qui a élaboré un plan municipal de lutte contre l'effet de serre en 2002 (avec un objectif quantifié de réduction des émissions de GES de moins 5,2 % en 3 ans) et a été en 2005 la ville pilote du programme *Privileges* (Projet d'Initiatives des Villes pour la Réduction des Gaz à Effet de Serre). Formellement, l'agglomération de Grenoble Métropole, la ville de Rennes et le Conseil Général des Hauts de Seine seront les premières collectivités à avoir adopté un Plan Climat territorial, dès 2005.

L'émergence de cette première génération de politiques climatiques repose sur les activités de réseaux permettant la diffusion des savoirs et des bonnes pratiques (*via* des associations comme Energie'Cités, l'Alliance Climat, l'ICLEI, et des campagnes comme la Convention des Maires). Le facteur taille semble également déterminant pour ces territoires pionniers : ce sont d'abord des collectivités de taille importante (villes, agglomérations et régions), avec des moyens financiers et humains conséquents, qui ont pu élaborer les premières politiques climatiques. Cela n'est pas, semble-t-il, forcément le cas pour les territoires pionniers en matière de politiques énergétiques locales qui peuvent être des collectivités territoriales de petites tailles¹².

¹² Cf. par exemple la Communauté de Communes du Mené (6 309 habitants, Côte-d'Armor), qui vise à devenir un territoire 100% énergies renouvelables (« territoire à énergie positive ») en 2015 ou la commune de Montdidier (6 500 habitants, située dans la Somme), qui s'appuie sur une régie communale d'électricité pour mettre en œuvre une ambitieuse

Diverses raisons peuvent ainsi expliquer l'engagement de ces territoires « pionniers ». En termes d'image, le développement des premières politiques « climatiques » locales a pu être considéré comme apportant des gains pour les territoires engagés, alimentant des stratégies de marketing territorial¹³. En termes d'expertise, les démarches pilotes ont été possibles là où des personnels « technique » au sein des services possédaient déjà une culture scientifique avancée sur les questions climatiques et énergétiques. D'un point de vue conjoncturel enfin, les engagements locaux ont pu être déterminés à la suite d'événements déclencheurs, telle la canicule de 2003.

II.3. Des logiques de réassemblage et de filiations entre énergie et qualité de l'air

A la suite de l'action au niveau international (Convention Cadre des Nations-Unies sur le Changement Climatique, protocole de Kyoto) et de ses déclinaisons au niveau national (inventaire des émissions de GES, registre de quotas...), l'action au niveau local a logiquement d'abord été pensée dans une optique d'atténuation des émissions de GES par grands secteurs d'émissions (industrie, résidentiel, agriculture, transport, énergie...).

Les processus locaux de caractérisation des changements climatiques en tant que problème local, de même que l'élaboration et la mise en œuvre d'une intervention publique, s'effectuent tout d'abord à partir de croisements avec des problèmes déjà identifiés et abordés localement. Les problématiques énergétiques -en termes de production et de consommation- et de qualité de l'air se trouvent alors alimenter

politique locale de maîtrise de l'énergie et de développement des énergies renouvelables. Plus largement, la liste des neuf collectivités membres du réseau informel des Territoires à Energie Positive (Réseau TEPOS) souligne cet aspect (http://www.cler.org/info/IMG/pdf/membres_reseau_TEPos.pdf).

¹³ Cette fonction du PCET est d'ailleurs depuis mise en avant. Ainsi, dans la rubrique « Élus, les réponses à vos questions » du Centre de ressources pour les Plans Climat-Énergie Territoriaux, à la question « *Quels sont les bénéfices du PCET pour la collectivité ?* », « *Un territoire plus attractif* » est une des réponses : « *L'image du territoire et de ses acteurs économiques se trouve valorisée. Le « marketing territorial » est renforcé par les mesures d'adaptation aux impacts du changement climatique, notamment par celles destinées à sauvegarder l'activité touristique (par exemple, les activités nouvelles proposées par les stations de montagne pour palier la diminution de l'enneigement)* » <http://www.pcet-ademe.fr/elus/quels-sont-les-b%C3%A9n%C3%A9fices-du-pcet-pour-la-collectivit%C3%A9> consulté en décembre 2011

directement les premières réflexions quant aux possibles actions locales face aux changements climatiques. Cet arrimage à des enjeux préexistants se constate tant en matière de caractérisation du problème (utilisation de données relatives à la qualité de l'air pour quantifier les émissions de CO₂), qu'en matière de choix des interventions (aides publiques visant à réduire les consommations énergétiques et à recourir à des énergies alternatives). Et ces « filiations sectorielles », particulièrement fortes avec les secteurs de l'énergie et de la qualité de l'air, s'expriment en termes de compétences et de personnels techniques mobilisés pour instruire ce nouveau problème. Ces politiques climatiques émergentes sont avant tout pensées dans un premier temps comme des politiques de « lutte contre l'effet de serre », dans une optique strictement d'atténuation des émissions de GES. Dans ce premier mouvement, seul le secteur de l'habitat semble pouvoir être plus facilement envisagé à la fois dans une optique d'atténuation et d'adaptation aux effets des changements climatiques avec des doubles dividendes facilement identifiables (climatisation naturelle et résistance aux risques cycloniques à la Réunion, baisse des consommations énergétiques et amélioration du confort d'été par une meilleure isolation...).

Comme pour toutes les nouvelles politiques publiques¹⁴, les démarches mises en place se sont élaborées, au démarrage, principalement sur le mode de l'agrégation d'éléments préexistants derrière une labellisation « bon pour le climat », de « bouts » de mesures issus d'autres politiques préexistantes (énergie, habitat, mobilité...). Cet « assemblage » est variable tant dans la forme que par la nature et la variété des actions réunies et de leurs importances relatives, et n'interdit pas certaines innovations institutionnelles. Les travaux d'élaboration des premières politiques climatiques ont donc pour partie consisté en des efforts de regroupement et de labellisation « climatique » de mesures existantes mais éparses en matière de réduction des émissions polluantes et de rationalisation énergétique, ces efforts ayant été tout d'abord initiés

¹⁴ « Toute nouvelle politique publique s'avère le plus souvent un réassemblage d'éléments préexistants : des dispositifs, des mesures, des budgets, des personnels, des organisations, des contenus qui sont bricolés, réinterprétés, étiquetés, réassemblés comme les pièces d'un lego qui s'ajoutent, plus qu'ils ne remplacent les politiques existantes. Les politiques publiques sont un peu comme des mille feuilles où sont sédimentés des instruments, des contenus, des idées, des acteurs, des moyens et des organisations susceptibles d'être réagencés » (Lascoumes et Le Galès, 2010 : 48).

parfois au sein des politiques de développement durable (Agenda 21 local) qui préexistaient.

Dans ce premier temps, la transposition de la problématique des changements climatiques dans l'action locale ne déboucherait alors pas tant sur des actions fondamentalement nouvelles mais fournirait une fonction d'entraînement et d'affichage : en rassemblant selon une nouvelle cohérence climatique des mesures déjà existantes, cela apporte à la fois un gain de légitimité supplémentaire pour ces mesures et permet de faire exister l'enjeu climatique en tant qu'objet de politique publique à part entière.

Finalement, l'action publique locale oscille entre la nécessité d'explicitier et de donner corps à cet enjeu en tant qu'objet à part entière et la pertinence d'une gouvernance commune avec des secteurs frères existant institutionnellement. L'enjeu est bien de s'amarrer tout en se démarquant, et de ce point de vue, la récente « priorité climatique » peut contribuer à faire bouger les frontières sectorielles à différentes échelles de l'action publique.

Les formes de l'intervention publique locale, entre spécificités territoriales et mesures récurrentes

Au niveau local, les processus de mise en politique de la question climatique sont marqués par des particularités liées aux caractéristiques socio-économiques locales ainsi qu'aux styles et savoir-faire en matière de conduite de l'action publique. Si l'on retrouve une mobilisation des collectivités centrée sur quelques secteurs incontournables -l'énergie, les transports, l'aménagement et l'habitat-, la prise en charge de la question du climat passe également par des entrées spécifiques : foresterie et agriculture dans les régions agricoles, démarches de « mobilité douce » dans les régions touristiques de montagne, transports collectifs et opérations d'aménagement dans les espaces urbains... Les « styles » de conduite de l'action publique (méthodes participatives, pilotage politique, recours au consultanat, etc.), et le contexte institutionnel (ressources organisationnelles et cognitives, liées notamment à la taille de la ville ou de la collectivité) sont autant de facteurs qui contribuent à l'affirmation de spécificités locales. Aussi, la traduction locale du problème, tout en reposant sur des modalités d'action récurrentes (volontariat, partenariat) et sur des contenus privilégiés, se construit aussi en fonction d'un héritage local qui œuvre à la manière d'un « chemin de dépendance » à la fois processuel et substantiel¹⁵. L'étude

¹⁵ La notion de *path dependence* ou *dépendance au chemin emprunté* met en avant le poids des choix effectués dans le passé sur les décisions présentes. Elle repose sur l'idée que les modèles institutionnels établis

de l'émergence et de la constitution des politiques climatiques des collectivités permet de mettre au jour ces phénomènes de recyclage et de « *path dependence* ».

La prise en charge de la lutte contre les changements climatiques devient un passage obligé de l'action publique locale, particulièrement lorsque celle-ci vise l'excellence en termes de développement durable.

II.4. L'absence de la thématique de l'adaptation dans les premières politiques climatiques locales

Chronologiquement, si la dimension d'adaptation existe bien dès l'origine de la construction des politiques climatiques au niveau international (l'atténuation et l'adaptation sont mentionnées dans la CCNUCC de 1992), cette préoccupation demeurera occultée tout au long des années 1990 et ne fera son apparition sur la scène nationale qu'au début des années 2000 *via* la création de l'ONERC. La chronologie de la mise à l'agenda du "problème climat" en France (cf. Tableau 1) montre bien que la thématique de l'adaptation est arrivée dans un second temps, au niveau national.

Localement, l'apparition d'un discours sur la nécessité d'agir face au problème climat ne se fait pas en réaction à l'expression directe et locale des effets des changements climatiques sur les territoires. C'est avant tout la conviction de la réalité du problème, encore une fois à l'échelle planétaire et de façon abstraite, et non pas en rapport avec le quotidien et les lieux de vie des habitants, qui a conduit à justifier des actions jusqu'aux niveaux locaux. Si le problème climat est tel qu'il nécessite une action, il aurait pu sembler logique que la première réaction des élus locaux consistent à protéger leurs territoires, leurs populations leurs activités économiques, leurs ressources spécifiques, des effets attendus des changements climatiques, plutôt qu'à se lancer dans des actions d'atténuation nécessitant une coordination internationale de long terme et donc une efficacité de résultats plus hypothétique. Pourtant, l'analyse des premières politiques climatiques, sur la base du premier recueil qui leur a été consacré (MIES, 2007), indique que seule la moitié des 21 premiers plans climats territoriaux recensés comporte une analyse de vulnérabilité du territoire aux effets des changements climatiques et aucun une véritable stratégie d'adaptation. Comme le note Magali Bardou, chargée de mission "Agendas 21 locaux, outils et méthodes" de

génèrent des dynamiques auto-renforçantes. Pour Muller et Surel, la notion de *chemin de dépendance* « décrit l'existence de mouvements cumulatifs cristallisant les systèmes d'action et les configurations institutionnelles propres à un sous-système donné, et déterminant un cheminement précis de l'action publique » (1998, 132).

2004 à 2011 au sein du ministère de l'écologie : « *Une fois n'est pas coutume, tout se passe comme si le principe de précaution l'emportait, dans cette vision partagée de l'enjeu climatique, sur le principe de réalité.* » (Bardou, 2009 : 668)

Les raisons de cet engagement différencié sont en partie connues. Tout d'abord, les conditions d'émergence et de construction du problème climat montrent le même déséquilibre au niveau international et national, entre atténuation et adaptation. Ensuite, une « cascade d'incertitude » caractérise clairement les études d'impacts des changements climatiques (Boé, 2007 : 44). Dès lors que les contours des changements à venir demeurent très imprécis et variables, comment imaginer s'adapter ?

Mais au-delà, il existe des facteurs politiques et psychologiques qu'il convient de ne pas ignorer. Les perspectives de l'atténuation et de l'adaptation n'ouvrent pas les mêmes horizons : si la lutte contre les changements climatiques est longtemps apparue comme un défi planétaire abstrait pour éviter la catastrophe, l'adaptation ouvre en revanche la perspective plus concrète de se préparer à vivre avec la catastrophe.

(...) animés par l'idée de sauver la planète et l'humanité d'une catastrophe annoncée, un certain nombre d'élus locaux ont certainement vu dans la protection du climat de la planète un enjeu plus engageant, une proposition plus valorisante, que dans celui, plus modeste et plus trivial, de s'adapter dès aujourd'hui à des changements que l'on sait inéluctables (...) (Bardou, 2009 : 668).

Enfin, jusqu'à récemment, une position a largement été partagée, jusqu'aux promoteurs des actions de lutte contre l'effet de serre : elle associait tout discours sur l'adaptation à une abdication, une renonciation, un échec, un abandon des efforts d'atténuation. On s'aperçoit qu'une conception intégrée de l'action climatique locale, couplant systématiquement et de façon complémentaire et réciproque les dimensions d'atténuation et d'adaptation, n'est jamais apparue de façon intuitive, naturelle ou évidente.

Dans un premier temps, l'action face au problème « climat » a pu constituer pour les collectivités locales s'en emparant, un élément de différenciation, marquant une sensibilité environnementale et une certaine avance à saisir des enjeux contemporains. Les engagements locaux pour « relever le défi climatique » ne se sont pas construits dans la perspective de se préparer à une nouvelle menace mais bien davantage dans celle, largement plus partagée, d'une amélioration de l'attractivité territoriale, et par là de la compétitivité de territoires plus sobres, moins dépendants, plus résilients, plus sûrs, en avance...

III. Le second temps des politiques climatiques locales : généralisation et standardisation

A partir de 2009, le « Grenelle Environnement » marque pour la France le second temps de l'action climatique des collectivités territoriales. Les lois Grenelle 1 et 2¹⁶ engagent les collectivités de « grande taille » dans l'élaboration de politiques climatiques : les Plans Climat-Énergie Territoriaux (PCET) deviennent obligatoires pour les collectivités de plus de 50 000 habitants¹⁷ et les Schémas Régionaux Climat Air Énergie (SRCAE) sont institués¹⁸.

Cette partie propose d'analyser certains effets de cette vague réglementaire, en termes de dynamiques d'ensemble des collectivités engagées dans l'élaboration de politiques climatiques, mais aussi en termes de pratiques et d'ingénierie mobilisée. Elle vise également à mieux cerner les modalités et formes d'intégration des enjeux climatiques dans la planification territoriale et l'urbanisme.

III. 1. Une généralisation via une obligation minimale

Les lois Grenelle marquent le début d'une période de forte activité des collectivités territoriales sur la prise en compte du problème climat, dans un contexte de réformes, concernant les services déconcentrés de l'État (fusions des directions régionales, révision générale des politiques publiques -RGPP-, ...) et les collectivités locales (réforme des collectivités territoriales de 2010).

La logique réglementaire marque cette seconde période, pour laquelle une généralisation et une normalisation des politiques climatiques territoriales sont attendues. Cette logique induit également de fait une distinction entre territoires « obligés » et « non obligés », entraînant des modalités de saisie différenciées des enjeux liés aux

¹⁶ Lois n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement et n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement.

¹⁷ « Les régions (...), les départements, les communautés urbaines, les communautés d'agglomération ainsi que les communes et les communautés de communes de plus de 50 000 habitants doivent avoir adopté un plan climat-énergie territorial pour le 31 décembre 2012 » (art. 75 de la loi Grenelle 2, 2010).

¹⁸ Le SRCAE, élaboré conjointement par le préfet de région et le président du Conseil régional, doit réunir le schéma éolien, le schéma de services collectifs de l'énergie, le schéma régional des énergies renouvelables et intégrer le contenu du Plan Régional de la Qualité de l'Air (PRQA) (art. 68 de la loi Grenelle 2, 2010).

changements climatiques. Si la normalisation réglementaire sous-tend la très grande majorité des PCET mis en chantier ces dernières années, tous les territoires non-obligés (territoires de projets, territoires ruraux, collectivités de moins de 50 000 habitants) demeurent dans une période d'expérimentation réglementaire, bien que bénéficiant des effets de la généralisation des politiques climatiques locales (notamment en termes de disponibilité de données climat-énergie, de développement de l'expertise, d'une légitimité accrue...).

Cette seconde période se caractérise logiquement par une explosion quantitative très rapide du nombre de politiques climatiques engagées localement. Ainsi, en février 2011, un peu moins de 200 PCET¹⁹ sont recensés, dont une large part ne sont pas issus de collectivités « obligées ». « *Sur les 500 collectivités concernées, une centaine réalise ou a réalisé son plan* », rappelait la chargée de mission Plan climat à l'ADEME, à l'occasion du colloque national sur les PCET qui s'est tenu fin octobre 2010 à Paris²⁰. Ce mouvement devait conduire d'ici la fin de l'année 2012 à l'engagement des 452 collectivités « obligées »²¹ dans des démarches « climat ». Mais en février 2013, il apparaissait que seulement un tiers des collectivités françaises obligées avaient réalisé leur bilan de GES réglementaire²². Ainsi, malgré les injonctions formelles à se doter de politiques climatiques spécifiques, la tendance semble toutefois rester à l'incitation. En effet, au-delà des objectifs de moyens fixés par la loi, les prescriptions législatives n'apparaissant guère contraignantes quant au contenu de ces politiques, notamment pour ce qui concerne l'adaptation.

Le tableau suivant propose un aperçu synthétique des dynamiques de constitution des politiques climatiques en France, selon les différents niveaux de collectivités territoriales concernées.

¹⁹ 190 PCET réalisés ou en cours d'élaboration sont enregistrés en février 2011 sur la base de données du Centre de ressources pour les plans climat territoriaux de l'ADEME <http://observatoire.pcet-ademe.fr/>.

²⁰ Cf. L'Usine à GES n°71, octobre 2010, p. 5.

²¹ La France compte, au 1^{er} janvier 2011, 26 Régions, 108 Départements, 16 Communautés Urbaines, 191 Communautés d'Agglomérations, et 111 Communes de plus de 50 000 habitants, soit 452 collectivités concernées par la loi Grenelle2 obligeant la réalisation de démarches climat (PCET). Source : DGCL, consulté en ligne le 15 septembre 2011.

²² Résultats d'une enquête réalisée par l'association Bilan Carbone. [<http://www.associationbilancarbonate.fr/communiqu/bilans-ges-reglementaires>, consulté en mars 2013].

Tableau 2 : Dynamiques de constitution des politiques climatiques en France

Echelle	Régionale	Départementale	Agglomérations et villes de + de 50 000 hab.	Intercommunale (Pays et PNR)	Communale (< 50 000 hab.)
2000	Les prédécesseurs (air, énergie, DD...)				
...	<ul style="list-style-type: none"> ♦ Volet Environnement Énergie des CPER ♦ Agenda 21 Régional ♦ Plan Régional pour la Qualité de l'Air (PRQA) 	<ul style="list-style-type: none"> ♦ Agenda 21 	<ul style="list-style-type: none"> ♦ Agenda 21 ♦ Charte d'écologie urbaine ♦ Approche environnementale de l'urbanisme (AEU) 	<ul style="list-style-type: none"> ♦ Contrats ATEnEE (Actions Territoriales pour l'Environnement et l'Efficacité Énergétique) ♦ Contrat d'Objectif territorial (COT) ♦ Agenda 21 local 	<ul style="list-style-type: none"> ♦ AEU ♦ Agenda 21 local
	Expérimentations méthode Bilan Carbone...				
2004	Plan Climat de 2004 instaure les Plans Climats Territoriaux				
2005	1^{er} temps des « politiques climatiques » locales : volontariat et expérimentation				
2007	1 ^{ères} réflexions sur l'adaptation : guide, études prospectives, modélisations régionales...				
2011	2nd temps des « politiques climatiques » locales : obligations et généralisation				
	Bilan de GES Patrimoine et Compétences Plan Climat Énergie Territoire			Engagements volontaires Méthode Climat Pratic	
...	SRCAE PCET	PCET	PCET	PCET, A21, Charte PNR	PCET Agenda 21

Réalisation : F. Bertrand, 2011

III. 2. La comptabilité carbone, première brique de l'ingénierie locale en matière de changements climatiques

La « mesure carbone » devient l'étalon et le socle du référentiel d'action locale sur le « problème climat ». La montée en puissance de l'enjeu climatique se traduit par un phénomène de « colonisation » des différents secteurs de l'action publique, au premier rang desquels ceux qui sont concernés par les émissions de GES. La production professionnelle et institutionnelle de connaissances à vocation

programmatique et/ou évaluative (notamment sur les thèmes de l'agriculture, l'industrie, la gestion des déchets, les transports...) tend à positionner les orientations sectorielles à l'aune de l'enjeu climatique, à travers deux entrées récurrentes : la mesure des émissions de GES d'une part, et, d'autre part, l'identification des impacts causés par un dérèglement climatique. La question climatique constitue une sorte de « méta-problème », s'imposant aux secteurs liés à l'action publique urbaine et à l'aménagement du territoire. Ce travail de référencement à l'enjeu climatique prend souvent la forme d'une approche quantifiée (conversion des activités en volume de GES émis et/ou évités avec comme unité la tonne équivalente de carbone ou de CO₂), qui présente l'avantage d'être un critère d'évaluation relativement commode à manier (c'est-à-dire mesurable par une seule unité comptable) mais avec une précision et une comparabilité réduite.

En matière de comptabilité carbone, plusieurs méthodes sont disponibles, et les applications territorialisées varient très largement (notamment en fonction des équivalences retenues, des périmètres d'émissions considérés, du niveau de disponibilité des données). Cette situation pourrait se clarifier avec des initiatives de structuration de la filière de l'expertise « carbone »²³. Malgré ces défauts, cet aspect quantitatif, mesurable de la lutte contre les changements climatiques apparaît comme une opportunité pour matérialiser le développement durable en venant donner corps à cette problématique certes omniprésente mais par ailleurs critiquée pour son caractère insaisissable et sa tendance à se limiter à un vernis sémantique (Bertrand et Rocher, 2011).

Jusqu'alors engagés de façon volontaire, les bilans d'émissions de GES sont devenus obligatoires, avec la traduction législative du Grenelle Environnement, pour les collectivités de plus de 50 000 habitants²⁴. Mais la définition des périmètres d'émissions obligatoires à retenir par la loi a suscité de nombreux débats lors de la rédaction du décret d'application, aboutissant à une obligation minimale,

²³ A l'image de la création fin septembre 2010 de l'Association des Professionnels en Conseil Carbone (APCC). Par la suite, en octobre 2011, l'ADEME a cédé la méthode et la marque Bilan Carbone à l'Association Bilan Carbone (ABC), association créée par l'APCC et l'ADEME.

²⁴ L'article 75 de la loi Grenelle 2 oblige, en effet, État, Régions, départements, collectivités de plus de 50 000 habitants, entreprises et institutions comptant plus de 500 personnes à établir un bilan de leurs émissions de gaz à effet de serre avant le 31 décembre 2012, bilan qui devra être remis à jour au moins tous les 3 ans. Le décret du 11 juillet 2011 précise les dispositions réglementaires pour la mise en œuvre du dispositif.

restreinte au « patrimoine et compétences » de la collectivité. Les seules émissions à prendre en compte obligatoirement sont celles « *générées par le fonctionnement des activités et services de la collectivité et la mise en œuvre des compétences via une approche organisationnelle.* » (MEDTL, 2011 : 5-7) Loin de simplifier la question, cette obligation minimale vient se superposer à des pratiques variées déjà existantes et débouche sur une situation peu lisible, d'où l'édition d'un guide méthodologique précisant la portée de la loi (MEDTL, 2011). Deux approches se distinguent (cf. tableau 3 ci-après) :

- L'approche organisationnelle, centrée sur la collectivité en tant qu'institution (correspondant au bilan carbone « Patrimoine et services »). L'obligation réglementaire concerne seulement cette approche.
- L'approche territoriale, visant l'ensemble des émissions de GES directes et indirectes liées au fonctionnement d'un territoire (correspond au bilan carbone « Territoire »).

Une autre distinction est établie entre les émissions directes et indirectes. Plus précisément, les émissions sont réparties en trois périmètres, appelés « scopes », correspondant aux :

- Émissions directes de GES (scope 1) ; il s'agit d'émissions produites par des sources fixes et mobiles appartenant ou détenues par la collectivité.
- Émissions indirectes de GES associées à la production d'électricité, de chaleur ou de vapeur importée ou achetée pour être utilisée par la collectivité (scope 2).
- Autres émissions indirectes résultant des activités de la collectivité (scope 3), qui proviennent des autres sources que celles liées à l'énergie et dont la collectivité n'est pas propriétaire.

Tableau 3 : Comparaison des approches organisationnelles et territoire selon les catégories d'émissions

		Approche organisationnelle <u>obligatoire</u>	Approche territoriale <u>recommandée</u>
	Entité considérée	Collectivité en tant qu'organisation	Territoire
Emissions directes	Catégorie 1 (SCOPE 1)	Émissions générées sur les sites et services de la collectivité	Émissions générées sur le territoire
		<i>Ex. : émissions liées aux chaudières des bâtiments de la collectivité ; émissions liées aux consommations de carburants des véhicules de la collectivité</i>	<i>Ex. : émissions liées aux consommations de carburants des véhicules circulant au sein du territoire, émissions de l'agriculture, etc.</i>
Emissions indirectes	Catégorie 2 Émissions indirectes liées à l'énergie (SCOPE 2)	Émissions liées à la production d'électricité, de chaleur et de vapeur générées en dehors des sites de la collectivité en lien avec son territoire	Émissions liées à la production d'électricité, de chaleur et de vapeur générées en dehors du territoire en lien avec les activités présentes sur le territoire
		<i>Ex. : émissions liées à la production d'électricité consommée par les locaux de la collectivité</i>	<i>Ex. : émissions liées à la production d'électricité consommée par les habitants du territoire</i>
	Catégorie 3 <u>optionnelle</u>²⁵ (autres émissions indirectes)	Autres émissions générées en dehors des sites de la collectivité en lien avec son activité, à l'exception des émissions indirectes liées à l'utilisation et à la fin de vie des services rendus par la collectivité	Autres émissions générées en dehors du territoire en lien avec les activités et personnes qui y sont implantées
		<i>Ex. : émissions dues à la fabrication de produits achetés par la collectivité</i>	<i>Ex. : émissions liées aux transports en dehors du territoire et nécessaire à son approvisionnement</i>

Sources : d'après MEDTL, 2011 : 9 (en encadré, l'approche obligatoire au titre de l'article 75 de la loi Grenelle 2)

Ces différents périmètres induisent des variations méthodologiques lors de la mise en œuvre des exercices de comptabilité des émissions de GES. La Direction Générale de l'Energie et du Climat distingue trois méthodes (DGEC, 2012 : 4) :

²⁵ Catégorie d'émissions non concernée par l'obligation réglementaire et à prendre en compte de manière recommandée.

- Les inventaires, qui visent une comptabilisation directe des émissions directes (Scope 1) SUR le territoire ;
- Les méthodes globales, qui permettent de prendre en compte L'ENSEMBLE des émissions du territoire ou de la collectivité, qu'elles soient émises SUR ou EN DEHORS de celui-ci (Scope 1, 2 et 3) ;
- La méthode réglementaire, issue de l'article 75 de la loi Grenelle 2, qui prend en compte une partie des émissions (Scope 1 et 2) du patrimoine et compétences de la collectivité. »

L'obligation minimale d'un bilan des émissions de GES de la collectivité sur ce qu'elle possède ou délègue ne relève pas tout à fait de la même logique qu'un « Bilan Carbone » qui, outre la saisie d'informations plus complètes, engage également un travail de concertation sur les chiffres, de scénarisation et de définition d'un plan d'actions à court et moyen-long terme avec un chiffrage de l'impact des actions choisies. Les collectivités « obligées » ayant déjà effectué un Bilan Carbone ont pu produire ce bilan sans trop d'efforts supplémentaires. Inversement, pour celles qui engageront seulement les obligations réglementaires, ce bilan ne pourra avoir les effets d'entraînement d'un Bilan Carbone.

Si la fixation d'un objectif territorial quantitatif et daté de réduction des émissions de GES « (...) *constitue une rupture par rapport à la logique d'amélioration, continue mais relative, des Agendas 21 territoriaux* (...) » (Godinot, 2011 : 6), la focalisation sur les tonnes de CO₂ évitées présente l'avantage d'un indicateur unique et lisible mais peut également entraîner une restriction des analyses, en simplifiant de façon illusoire les critères de choix. Se dessine à travers ce périmétrage du « problème climat » par la quantification carbone, les contours du pilotage de l'action publique climatique. Si on considère que le diagnostic carbone restreint le contour de ces politiques climatiques, cela vient en appui à la thèse de Denis Salles, selon laquelle la généralisation des processus collaboratifs conduit à un déplacement des enjeux « *de l'espace de la négociation explicite, où se définissent les principes d'action, vers l'espace de l'opérationnalisation où sont négociés les moyens d'action* » (Salles, 2006, 94). La longue négociation du décret fixant le périmètre obligatoire pour les bilans d'émission de GES²⁶ confirme ce point, en soulignant que suivant le périmètre retenu, la portée de la loi change ostensiblement²⁷. Et si la compatibilité carbone

²⁶ Décret du 11 juillet 2011 relatif au bilan des émissions de GES

²⁷ Ce que notent également les rapporteurs de la mise en application de la loi « Grenelle 2 » : « *En effet, alors que certains acteurs souhaitent*

apporte l'apparente robustesse d'une information quantifiée, donc précisément mesurable, ces comptages sont des estimations, qui ne peuvent prétendre ni à l'exactitude, ni à l'exhaustivité, notamment du fait de la part importante des émissions importées qui restent occultées (par exemple *via* les biens de consommations importés)²⁸. Ainsi, comme l'écrit la DGEC, « *Il n'est pas possible actuellement, de quantifier précisément la totalité des GES émis par un territoire du fait de l'absence de certaines données (liées à la consommation des habitants par exemple).* » (DGEC, 2012 : 8)

III. 3. L'intégration de la « planification climatique » dans la planification territoriale

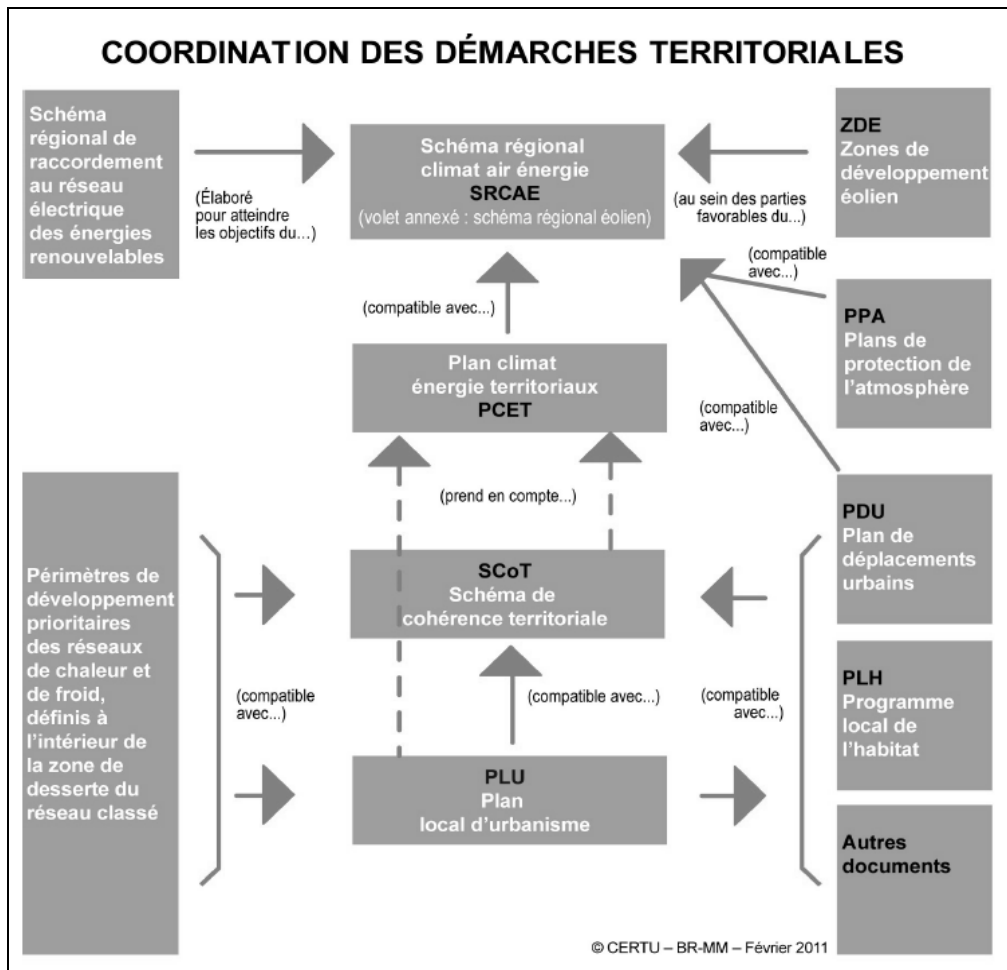
La mise en cohérence des documents de planification territoriale avec les politiques climatiques émergentes, reposant sur une prospective énergétique solide, apparaît comme une nécessité reconnue pour penser à s'orienter sur des trajectoires de développement territorial compatibles avec l'objectif de « facteur 4 »²⁹ (Godinot, 2011). Pourtant, l'étude du contexte réglementaire comme les premières expériences locales indiquent que ces articulations demeurent délicates à mettre en œuvre.

englober les seuls périmètres SCOPE 1 et SCOPE 2 (émissions directes et émissions indirectes induites par l'achat ou la production d'électricité), d'autres souhaitent aller jusqu'au périmètre le plus élargi possible (SCOPE 3) prenant en compte l'ensemble des émissions indirectes. En fonction du choix qui sera fait, le caractère contraignant des dispositions de la loi Grenelle II sera modifié de façon très sensible. » (Commission des Affaires économiques - Commission du Développement durable et de l'Aménagement du territoire. 2011, 17).

²⁸ « *Officiellement, la France a diminué ses émissions territoriales de CO₂ de 7 % entre 2000 et 2010 (...). Or, si l'on ajoute à ce chiffre les émissions incorporées dans les produits importés, tout en enlevant les émissions incorporées dans les biens exportés (...), alors la situation est bien différente. La France a augmenté ses émissions de CO₂ de 15 % sur la période !* » (RAC-F / ADEME / CITEPA, 2013 : 5).

²⁹ En France, le « Facteur 4 » désigne l'objectif d'une division par quatre des émissions françaises de GES du niveau de 1990 à l'horizon 2050 (soit une diminution de 75 % d'ici 2050, équivalent à 3 % par an). Cet objectif est inscrit dans le Plan Climat de 2004, la loi POPE (loi de programme fixant les orientations de la politique énergétique) de 2005 et réaffirmé dans les lois « Grenelle ».

Figure 1 : Exemples de représentations des documents de planification locaux en lien avec les démarches « énergie-climat »



Source : extrait de la présentation du CERTU, Réseau Régional Energie Climat Rhône-Alpes, Mars 2011

Les documents de planification territoriale doivent « prendre en compte » les documents de planification en matière « énergie-climat » (cf. figure ci-dessus). Mais la force contraignante de ces stratégies territoriales en matière d'énergie et de climat s'annonce limitée, dans la mesure où les documents d'urbanisme (SCoT et PLU) doivent simplement les « prendre en compte », tandis que les Plans de déplacement urbain sont tenus d'être compatibles avec les SRCAE. La réglementation qui prévoit l'articulation des différents niveaux de la planification territoriale avec les politiques climatiques ne garantit pas une assise forte à ces dernières. Ainsi, « l'enchâssement » tant souhaité des différents plans au niveau local risque de ressembler davantage à une juxtaposition de documents, élaborés par différents services, selon des temporalités propres et dans un contexte de réforme de l'administration déconcentrée. Pour autant, on observe, notamment au

niveau métropolitain, une convergence d'objectifs entre ces différents documents, particulièrement autour de la volonté de maîtriser l'étalement urbain, dans la perspective d'un urbanisme durable.

III. 4. La prise en charge du problème climat par l'urbanisme durable

L'intégration de l'enjeu des changements climatiques par l'urbanisme peut représenter un véritable renversement de perspective : si, jusqu'à il y a peu, la dimension environnementale de l'urbanisme visait essentiellement à organiser et minimiser les conséquences environnementales du fonctionnement des espaces urbains à une échelle locale voire régionale, aujourd'hui, c'est la dimension globale de l'environnement qui vient questionner les modes de production de l'urbain. Le problème climat permet d'approfondir cette évolution, dont l'urbanisme durable se voulait le chantre sans parvenir à s'extraire d'un urbanisme « vert », et d'accompagner ainsi la maturation des représentations de l'urbanisme durable. Tout d'abord, la dimension « atténuation » instaure une exigence de systèmes urbains « bas carbone », impliquant une généralisation des méthodologies de quantification des émissions de GES dans les pratiques urbanistiques, sans pour autant parvenir à intégrer encore parfaitement les effets « rebonds »³⁰ comme les reports de non-durabilité sur l'extérieur (notion de « durabilité importée » d'après Pearce *et al.*, 1989)³¹. Ensuite, les perspectives d'une adaptation des territoires aux effets des changements climatiques viennent réinterroger certaines options morphologiques associées au modèle de la ville durable (densification, compacité, ...) (Bertrand et Simonet, 2012).

On assiste ainsi ces dernières années à un développement considérable des débats sur les formes urbaines et les types d'organisation territoriale permettant effectivement de réduire très

³⁰ « L'effet rebond est généralement défini comme une réduction des gains de l'efficacité (typiquement énergétique) due à une réallocation des économies réalisées en vue d'une consommation accrue. » Schneider, 2009 : 198)

³¹ « Il y a durabilité importée lorsqu'un territoire est susceptible de garantir la durabilité de son développement, en en rejetant le coût, en quelque sorte, sur les autres territoires. Par le transfert des pollutions (exportation de déchets) ou des activités polluantes, ou par l'achat sous-évalué de ressources naturelles, le territoire couvre alors en son sein les besoins de sa population et assure les conditions générales de durabilité, mais (...) en compromettant la capacité des autres territoires à satisfaire leurs propres besoins. » (Laganier *et al.*, 2002).

largement les émissions de Gaz à Effet de Serre. Dans les pratiques, le problème climat s'impose progressivement dans la planification urbaine comme un enjeu à part entière. Ainsi, l'ambition de limiter l'étalement urbain résulte de la prise en compte d'une série d'enjeux -la consommation d'espaces naturels et agricoles, la gestion du trafic routier...-, parmi lesquels la maîtrise des émissions de GES et de la consommation énergétique. Au niveau métropolitain, les documents de planification traduisent cette ambition par l'affirmation d'un développement maîtrisé autour de pôles desservis par des transports en commun. De la même manière, la volonté de réintroduire la « nature en ville » et les dynamiques de végétalisation urbaine intègrent les nécessités d'adaptation aux effets des changements climatiques comme un enjeu à part entière.

Au-delà, les études de cas particuliers indiquent que les temporalités propres de chaque document de planification sont déterminantes quant aux possibilités d'intégration et aux recyclages des travaux et avancées d'un document sur un autre. De cette manière, la force des synergies et les facilités de créer des passerelles entre documents varieront selon le partage des responsabilités pour le pilotage de l'élaboration de chacun des documents.

III. 5. Un découplage entre l'ampleur des actions nécessaires et les leviers d'action concrètement disponibles

Les acteurs en charge de relever le « défi climatique » au niveau local sont confrontés à un « grand écart » entre les objectifs « Kyoto » (stabilisation des émissions de GES pour la France par rapport au niveau de 1990), déjà difficilement atteignables³², et ceux de type « Facteur 4 » (réduction de 75 % des émissions d'ici 2050), qui apparaissent plus lointains mais également hors de portée. La distance est grande entre des trajectoires de développement de type « Facteur 4 » et les actuels plans d'actions territoriaux de court terme, tendanciels et correctifs. « *Il semble exister un gouffre entre l'investissement politique nécessaire pour résoudre la crise climatique et les marges de manœuvre à la disposition des élus* » (Godinot, 2011, 6). Cette situation de *découplage entre moyens et objectifs* s'avère délicate à gérer et vient souligner la capacité limitée de la collectivité locale à relever seule le « défi climatique ». Cet écart représente également le fossé entre la nature

³² Cf. notamment le rapport du Commissariat général au développement durable sur les tendances d'émissions de CO₂ en France depuis 1990, dont les résultats soulèvent plusieurs questions problématiques, notamment celles relatives à « l'effet rebond » et aux « durabilités importées » (non comptabilisées) (CGDD, 2010).

même du problème, et donc de sa résolution, et les traductions opérationnelles locales possiblement avancées entre, d'une part, un problème qui touche aux conditions de reproduction de l'espèce humaine (donc au registre du « survivre ensemble » pour reprendre une distinction avancée par Jacques Theys³³), et d'autre part, des actions qui visent une amélioration et une optimisation des pratiques actuelles (par exemple, par l'adoption d'éco-gestes ou par l'amélioration du cadre de vie, donc des actions s'inscrivant dans le registre du « mieux vivre ensemble »). Cet écart se retrouve également dans les tensions entre les interprétations qui peuvent être données au terme d'adaptation (entre simple ajustement ou réelle bifurcation -cf. chapitre 8 Luc Semal). Les gestionnaires comme les habitants se retrouvent pris dans un dilemme pour agir, entre :

- D'une part, un problème avéré mais trop énorme pour être correctement réglé avec les maigres moyens disponibles (entraînant des positions d'impuissance et d'irresponsabilité : « après moi, le déluge ») ;
- Et d'autre part, un problème qui n'est peut être pas si grave, puisque tous les experts n'en seraient pas certains et que les choses semblent malgré tout suivre leurs cours (il est alors urgent de ne rien faire !).

³³ Distinction pour classer les types d'enjeux contenus dans la problématique du développement durable, selon qu'ils ont trait à assurer la survie de l'espèce humaine (« *survivre ensemble* ») ou qu'ils visent à améliorer ou maintenir la « qualité de vie » (« *mieux vivre ensemble* »). Cette lecture de la problématique du développement durable rejoint le classement entre durabilité "*pure*" et durabilité "*élargie*". Elle propose de répartir d'une manière complémentaire les différents enjeux entre :

- ceux visant la *préservation dans le temps et dans l'espace des sociétés humaines* (facteurs nécessaires pour « *survivre ensemble* ») en remédiant aux situations de développement *non-durable*, c'est à dire aux situations de crises ou de risques écologiques ou sociaux intolérables (une dynamique de développement non durable peut être définie comme une évolution conduisant soit à des impasses évidentes pour les générations présentes, soit à une réduction irréversible des marges de choix -et donc une vulnérabilité excessive- pour les générations futures) ;
- et ceux visant l'amélioration de la qualité de la vie et le renforcement de l'équité sociale, environnementale et économique (facteurs pour « *mieux vivre ensemble* ») dans une perspective de "qualité globale" des territoires.

Pour une présentation de cette distinction des objectifs du développement durable entre « *mieux vivre ensemble* » et « *survivre ensemble* », cf. notamment : Theys, 2000 : 255 *et s.* & Bertrand, 2004 : 53-55.

Le cours des négociations internationales sur le climat influe également sur les positions et discours des acteurs locaux. Ainsi, si l'objectif de maintenir le réchauffement global à 2°C est réaffirmé depuis la COP 15 à Copenhague en décembre 2009, l'avancement fluctuant des négociations internationales peut provoquer des réactions diverses des collectivités locales, soit de découragement, soit au contraire de réaffirmation du rôle moteur des collectivités pour relever le défi climatique³⁴.

L'exercice concret de la responsabilité de l'individu comme de la collectivité s'avère alors largement problématique dans un contexte socioculturel où le climat ne semble pas constituer encore réellement un « bien commun », c'est-à-dire à la fois un bien collectif ayant une visée d'intérêt général et un état de grandeur supérieur rapprochant des personnes et des intérêts divers (Boltanski et Thévenot, 1991).

IV. Quelques enseignements sur les politiques climatiques locales

Cette partie examine d'abord les aspects processuels marquant la mise en politique du problème climat, de sa construction en tant que problème, à sa mise sur agenda puis à sa mise en œuvre. Sont ensuite analysés les « objets » substantiels autour desquels se construisent ces politiques climatiques, que ce soit les objectifs quantifiés et datés de réduction des émissions de GES pour l'atténuation, ou, pour l'adaptation, la production d'un savoir territorialisé sur les impacts et les vulnérabilités. Enfin, les distinctions dans les formes de territorialisation entre atténuation et adaptation sont soulignées.

IV. 1. Les changements climatiques comme problème public local : une mise sur agenda généralisée mais des défauts de mise en œuvre, notamment pour l'adaptation

L'analyse de différentes situations locales et régionales apporte des éléments quant à l'émergence et la mise sur agenda³⁵ des changements

³⁴ Cf. par exemple les déclarations de Dunkerque de l'ICLEI (mai 2010), ou encore le Pacte climatique mondial des villes, dit « Pacte de Mexico » (novembre 2010).

³⁵ La notion d'agenda peut être définie comme « *l'ensemble des problèmes faisant l'objet d'un traitement, sous quelque forme que ce soit, de la part des autorités publiques et donc susceptibles de faire l'objet d'une ou plusieurs décisions.* » (Garraud, 1990). Cobb et Elder distinguent deux types d'agenda : l'« agenda systémique », qui comprend tous les problèmes perçus par les membres d'une communauté politique comme devant mériter

climatiques comme nouveau « problème public » nécessitant une action collective. L'étude de l'émergence des problèmes publics, c'est-à-dire comment les problèmes deviennent publics (l'émergence des problèmes) et comment les pouvoirs publics les prennent en charge (la mise sur agenda), tourne le dos à une approche naturaliste des problèmes et s'appuie sur une approche constructiviste, où les problèmes sont considérés comme le résultat d'un processus de construction narrative et cognitive, abritant des conflits définitionnels entre différentes représentations du problème, et des tensions qui ne s'épuisent pas mécaniquement par la prise en charge du problème par les institutions politiques (Gilbert et Henry, 2009).

Parmi les différentes formes de mise sur agenda (Garraud, 1990)³⁶ le problème climat s'inscrirait en premier lieu dans le modèle de mise sur agenda par anticipation. Ce sont les autorités publiques qui sont les acteurs clés de la mise sur agenda : l'État construit telle ou telle situation comme une situation problématique, à travers les politiques qu'il instaure. En l'absence d'une demande sociale organisée et dans le cadre d'une mobilisation internationale et d'engagements pris à ce niveau, l'État intervient dans le cadre d'une anticipation.

En termes de processus, plusieurs phases peuvent être distinguées : définition du problème et formulation de la réponse, mise sur agenda, évaluation. En ce qui concerne les mesures d'atténuation, la mise sur agenda est désormais effective à tous les niveaux territoriaux et les débuts de la mise en œuvre de ces mesures s'observent dans l'action au quotidien. En revanche, pour l'adaptation, force est de constater qu'on est encore essentiellement à l'étape de définition du problème et de formulation des réponses (au sens où il n'y a pas vraiment consensus sur les problèmes auxquels s'adapter et donc sur les réponses à apporter), bien que, d'un point de vue réglementaire, on soit aux débuts de la mise sur agenda (avec l'inscription formelle d'un volet adaptation dans les PCET et les SRCAE, imposée par la loi).

l'attention publique, et l'« agenda gouvernemental » ou « agenda institutionnel/formel », plus formel, qui comprend l'ensemble des problèmes ayant reçu une attention sérieuse de la part des décideurs (Cobb et Elder, 1983 : 85-86).

- ³⁶ Philippe Garraud propose quatre modèles de mise sur agenda :
- Par la mobilisation de groupes sociaux organisés (via la publicisation des problèmes par les médias ou via l'action corporatiste silencieuse) ;
 - Par l'anticipation (via les autorités publiques) ;
 - Par l'offre politique (via les acteurs politiques n'étant pas au pouvoir) ;
 - Par la médiatisation (c'est l'actualité, la médiatisation de l'événement, qui donnent une audience considérable au problème).

Dans ce sens, on ne peut que souscrire au déficit de mise en œuvre, soulignés par Dupuis et Knoepfel à propos des politiques d'adaptation aux changements climatiques en Suisse (2011)³⁷. Il y a bien un mouvement récent d'adoption de stratégies d'adaptation aux changements climatiques par les États, notamment dans le sillage du Livre Blanc sur l'adaptation de la Commission Européenne (2009). Mais au-delà du financement de nouvelles recherches scientifiques, ces programmes ne proposent guère de changements des cadres légaux existants ou d'actions concrètes de mise en œuvre, selon une comparaison des stratégies nationales d'adaptation aux changements climatiques en Europe (Swart et al., 2009). « *Ainsi, les politiques d'adaptation paraissent être des 'coquilles vides'* » (Dupuis et Knoepfel, 2011). La mise en œuvre locale nécessite des actions ciblées et justifiées, alors que les problèmes à traiter apparaissent encore globaux, diffus et peu compris.

IV. 2. Enseignements sur la coproduction des politiques climatiques locales

Les politiques climatiques s'inscrivent dans un modèle de production de l'action publique territoriale caractérisé par des processus de décision multipliant les lieux et les acteurs impliqués. Ce modèle d'une action locale nécessairement conduite « à plusieurs », s'il marque un certain retrait de l'État dans la gestion des affaires locales, n'induit pas nécessairement la fin de son rôle dans la régulation de l'action publique locale, mais plutôt une évolution dans l'exercice de ses fonctions de régulations, davantage exercée « à distance » (Epstein, 2009), grâce notamment aux instruments que sont les normes et le contrat, imposant ainsi l'interdépendances des acteurs tout en conservant le monopole de la production des règles.

Les processus locaux de construction de l'action climatique montrent des dispositifs d'élaboration largement ouverts, en termes d'acteurs comme d'instruments mobilisés. Ces formes d'élaboration, reprises d'un modèle de gouvernance du même type que celui du Grenelle Environnement, ne sont pas propres aux questions d'énergie et de climat.

³⁷ « *La situation actuelle suggère que l'adaptation souffre actuellement du problème classique du déficit de mise en œuvre, théorisé entre autres par Bardach (1977) et Sabatier (1986) : les dispositions légales de la CCNUCC, les programmes cadres de l'Union européenne, ainsi que le discours des scientifiques soulignent la nécessité d'une action préventive contre les risques futurs du changement climatique, mais au-delà de l'apparition de l'adaptation sur les agendas politiques, les cas de mise en œuvre de mesures additionnelles restent rares* » (Dupuis & Knoepfel, 2011)

Ces dispositifs ouverts conduisent à des instruments largement basés sur le partenariat, mais qui aboutissent à des politiques climatiques très faiblement contraignantes, encore largement séparées du reste des politiques locales. Ce serait donc d'abord la capacité à rassembler, à mettre tous les acteurs du territoire autour d'une même table, à déboucher sur un vocabulaire partagé et des représentations communes de solutions possibles qui semble alors avant tout recherchée.

La conduite des politiques climatiques est liée à la capacité des collectivités pilotes à produire un cadre d'action dans lequel s'intègrent les autres acteurs territoriaux. Les capacités à rassembler, à faire coopérer et à animer une action collective, apparaissent ainsi désormais stratégiques pour les collectivités désirant engager une politique climatique ambitieuse. Ce besoin de nouvelles compétences pour les collectivités modifie les pratiques de l'ingénierie territoriale, marquant l'évolution d'une ingénierie plus technique vers une ingénierie davantage sociale où les maîtres-mots sont le partenariat et la contractualisation. Les qualités de leadership de la collectivité territoriale s'en trouvent modifiées : en tant qu'instigatrice et motrice de cette dynamique, elle doit mobiliser et développer de nouveaux savoir-faire, où les compétences de communication et d'animation territoriale deviennent centrales.

Le problème climat, dont aucune collectivité n'a seule la clé et dont le traitement nécessite l'action de toutes les collectivités et de tous les acteurs du territoire, apparaît alors comme un objet particulièrement propice pour élaborer des politiques fédératrices, où la collectivité endosse le rôle de chef d'orchestre, d'animatrice.

IV. 3. Les objectifs d'atténuation : entre logique descendante et définition locale

L'inscription dans le contexte législatif français d'un objectif à long terme (le « facteur 4 » pour 2050), conduit à replacer les réductions actuelles dans une trajectoire longue, donnant une idée de l'ampleur des mutations à atteindre. Les objectifs quantifiés constituent l'horizon des politiques climatiques locales. En France, cet horizon est dessiné par les lois « Grenelle », qui confirment l'engagement de diviser par 4 les émissions de GES d'ici 2050 et de concourir d'ici 2020 à la réalisation des objectifs européens fixés dans le « paquet énergie-climat », dit des « 3x20 »³⁸.

³⁸ Triple objectif fixé par l'Union Européenne en 2007 visant à atteindre d'ici 2020 : 20 % de réduction des émissions de GES, 20 %

Cette institutionnalisation descendante a des effets sur les formes d'action locale, notamment en termes d'objectifs quantifiés de réduction d'émissions de GES. En effet, les collectivités reprennent pour leurs stratégies de réduction de GES les objectifs adoptés aux niveaux national (objectif dit de « Facteur 4 » pour 2050), européen (objectif dit des « 3 fois 20 » pour 2020) et international (objectif du protocole de Kyoto³⁹), sans que ces objectifs soient réellement territorialisés, c'est-à-dire ajustés aux spécificités locales qui déterminent pourtant largement les profils d'émissions de GES et les potentiels énergétiques des territoires. Ainsi, les politiques climatiques locales s'inscrivent généralement dans cette perspective d'atteindre l'objectif dit des « 3x20 » en 2020 et de s'engager dans la trajectoire du « Facteur 4 », bien que la faisabilité actuelle d'atteindre ce dernier objectif apparaisse nettement moins évidente.

Les collectivités territoriales françaises arrivent en quelque sorte en « bout de chaîne » de la mise en œuvre de trajectoires vers des objectifs de réduction unanimement reconnus, mais peu discutés et encore moins territorialisés. Ces objectifs n'apparaissent en effet pas réévalués au regard des potentialités des territoires, ce qui sera pourtant nécessaire pour assurer une cohérence au niveau national.

« En pratique, il est cependant indispensable que l'objectif national soit réparti selon les responsabilités et capacités des territoires, comme l'a été l'objectif européen pour Kyoto entre les pays membres de l'Union Européenne. L'atteinte par la France de son objectif d'énergies renouvelables ne sera ainsi possible que si des régions rurales acceptent de dépasser largement le seuil de 23 %, grâce à l'éolien par exemple, en accord avec les aires urbaines à moindre potentiel. » (Godinot, 2011 : 7)

Pour autant, la mobilisation locale de ces objectifs quantifiés relève de logiques contrastées. On peut identifier deux stratégies dominantes dans les négociations entourant l'élaboration des politiques climatiques, l'une qui peut être qualifiée de politique, l'autre de plus technique, correspondant à la figure du volontarisme et à celle du pragmatisme. La première consiste à opter pour un objectif ambitieux qui a vocation à mobiliser, encourager et à montrer l'exemple, au risque de ne pas l'atteindre, mais en étant potentiellement une source de changements et d'innovation. La seconde est marquée par un critère de faisabilité : il

d'économies d'énergies et 20 % des besoins énergétiques couverts par des énergies renouvelables.

³⁹ Les objectifs du protocole de Kyoto correspondent à une réduction globale de 5,2 % sur les émissions de GES de 1990, à atteindre entre 2008 et 2012. Cet objectif global correspond pour l'Europe à une diminution de 8 %, et pour la France à une stabilisation de ses émissions.

s'agit de fixer un objectif raisonnable que l'on est sûr d'atteindre. Par exemple, lors de l'élaboration des SRCAE, la définition des objectifs quantifiés de réduction fait l'objet de négociations entre Conseil Régionaux et services déconcentrés de l'État, et ces tensions entre ces deux visions de l'usage et de la portée à attribuer collectivement aux objectifs quantifiés se retrouvent, selon diverses configurations (Bertrand *et al.*, 2102 : 82-84).

IV. 4. Des organismes « intermédiaires » déterminants pour la mise sur agenda

Les analyses des processus locaux de mise à l'agenda des changements climatiques mettent en évidence l'importance des activités de production et de diffusion de connaissances. En effet, un des enjeux majeurs pour les collectivités locales est de disposer d'informations stratégiques afin de caractériser le problème à l'échelle du territoire concerné : quantification et localisation des consommations d'énergie et des émissions de GES, évaluation des modifications d'aléas, identification des leviers d'action, des vulnérabilités territoriales spécifiques et estimation des impacts. Cette étape de production de connaissances territorialisées s'est d'abord appuyée, dans un premier temps, sur des outils, tels que la méthode *Bilan Carbone* développée par l'ADEME, ainsi que sur des structures locales (agences et observatoires de l'énergie, agence régionale de l'environnement, AASQA -Association Agréée de Surveillance de la Qualité de l'air-, service environnement des collectivités...) en mesure d'entreprendre, notamment par la mise en commun de différentes sources d'information, un travail de production et de diffusion de la connaissance locale du problème.

La production de connaissances est une activité commune à la construction de toute action publique (connaître et qualifier le problème pour agir et mesurer les effets de l'action). Mais dans le cas des politiques climatiques locales, ces activités ne se limitent pas à la collecte ou la production de données statistiques. Elles apparaissent étendues et revêtent une importance particulière, dans la mesure où la question relève de faits ou d'anticipations issus d'études techniquement complexes et de validation récente.

L'importance de ces activités dédiées à la production de connaissances (sur les causes locales des changements climatiques et sur leurs effets actuels et à venir) implique donc une construction de l'action publique, particulièrement pour l'adaptation, étroitement dépendante des connaissances scientifiques, et ce jusqu'au niveau local. Cette situation amène à des collaborations étroites jusqu'aux échelles locales entre personnels scientifiques et personnels en charge de l'élaboration et la mise en œuvre de ces politiques. En effet, tant que les effets des

changements climatiques demeurent difficilement perceptibles, le rôle des chercheurs reste primordial, mais les modalités de transfert des connaissances des producteurs vers les utilisateurs restent largement à construire. Si au niveau international, le GIEC peut représenter un modèle permettant d'organiser les relations entre scientifiques et les négociations entre responsables politiques, de tels collectifs restent largement à instituer au niveau local. « *Gérer le risque climatique suppose la création de nouveaux rapports sociaux entre ceux qui le renseignent et ceux qui le subissent ou doivent intervenir.* » (Petit, 2011 : 116).

Cependant, dans le cas des démarches volontaires étudiées d'anticipation des impacts (adaptation), la présence de scènes et d'opérateurs de médiation entre connaissances scientifiques et action locale est récurrente. Ce rôle de médiation est pris en charge par des organismes « intermédiaires », souvent sous statut associatif (par exemple une agence régionale de l'environnement ou une agence d'urbanisme) se définissant notamment par leur non-appartenance exclusive à un seul échelon territorial ainsi que leur non-concurrence avec les collectivités territoriales⁴⁰. Cette inscription institutionnelle multi-niveaux, « à côté » et en soutien des collectivités locales, et l'autonomie opérationnelle relative qui en découle, favorisent le dialogue entre institutions et entre échelles territoriales, et constituent des facteurs clés pour assurer ces fonctions de médiation. Celles-ci reposent sur des capacités à la fois techniques et relationnelles. Elles consistent à la fois à agréger et à reformuler de façon accessible les connaissances scientifiques existantes sur les effets locaux des changements climatiques et à faire reconnaître la permanence d'une part d'incertitude.

Le développement de réflexions locales en matière d'adaptation laisse voir un rapport à la connaissance scientifique emblématique des formes contemporaines de l'action publique, où la relative autonomisation des pouvoirs locaux s'accompagne d'une ouverture des connaissances provenant de différentes arènes (et plus seulement les savoirs autorisés des corps de l'État). Cette ouverture et cette décentralisation des savoirs s'accompagnent d'une démultiplication de dispositifs d'interaction entre personnels scientifiques et acteurs en

⁴⁰ Ainsi, pour les terrains étudiés dans le cadre du projet Adap'Terr, on retrouve pour le niveau régional les agences régionales de l'environnement qui assurent ces fonctions (Alterre Bourgogne et RhonAlpes-Énergie-Environnement). À Lyon, on retrouve l'agence locale de l'énergie (Hespul) et l'agence d'urbanisme. Et à Montréal, le consortium Ouranos, bien qu'avec un caractère scientifique particulier, remplit également ces fonctions (Bertrand et *al.*, 2012).

charge de la politique publique. En témoignent la multiplication aux niveaux locaux des dispositifs de recherche action ou de démonstration⁴¹. Ces dispositifs *d'interactions* entre science et action existent de façon temporaire mais renouvelée⁴² ou plus pérenne, *via* une institutionnalisation à travers des structures *ad hoc* (comme c'est le cas par exemple avec le consortium Ouranos au Québec⁴³).

L'institutionnalisation locale d'une action climatique marque la transition en cours des représentations du problème climat, d'un risque lointain (Perretti-Watel et Hammer, 2007) à une menace réelle et locale. Bien que certains secteurs professionnels comme la foresterie ou la viticulture s'intéressent déjà aux risques potentiellement associées aux changements climatiques, les positions des différents acteurs n'apparaissent encore guère constituées. L'impossibilité de prévoir actuellement précisément l'ensemble des effets liés aux changements climatiques et leurs natures précises explique largement ce flottement. Cette situation diffère d'autres situations de gestion de l'environnement, par exemple la biodiversité, où les positions de chacun apparaissent largement établies.

Pour autant, l'élaboration formelle de stratégies locales d'anticipation face aux changements climatiques ouvre de nouvelles « scènes » de dialogue (à l'instar des différents dispositifs mis en place pour l'élaboration des SRCAE). Des acteurs d'horizons différents sont réunis, des exercices de prospective sont parfois engagés, les pilotages peuvent être faits par des assemblées, permettant à des communautés

⁴¹ À titre d'illustration, sur la seule région Rhône-Alpes, un recensement des projets de recherche avec le problème climat comptabilise pas moins de 19 projets venant en appui aux politiques publiques régionales et locales (Bertrand & *al.*, 2012 : 118-119)

⁴² On peut citer par exemple en Rhône-Alpes le projet GICC ECCLAIRA « Évaluation du Changement Climatique, ses Adaptations et. Impacts en Rhône-Alpes : partenariat opérationnel entre équipes de recherche et collectivités territoriales » (2010-2012) ou en Bourgogne le projet GICC HYCCARE Bourgogne « *HYdrologie, Changement Climatique, Adaptation, Ressource en Eau en Bourgogne* » (2012-2015)

⁴³ Cet organisme, créé en 2001 conjointement par le Gouvernement du Québec, Hydro-Québec et Environnement Canada, a « *pour mission l'acquisition et le développement de connaissances sur les changements climatiques et leurs impacts ainsi que sur les vulnérabilités socioéconomiques et environnementales, de façon à informer les décideurs sur l'évolution du climat et à les conseiller pour identifier, évaluer, promouvoir et mettre en œuvre des stratégies d'adaptation locales et régionales* » (Ouranos, 2010).

relativement larges de décideurs de s'acculturer et de s'approprier localement les questions liées aux effets des changements climatiques. Mais ces scènes de dialogue ne permettent guère pour autant de réinterroger localement les modèles de développement ou de mettre réellement en débat les orientations stratégiques quant aux choix d'avenir pour les territoires (Bertrand et Richard, 2011). Cette constatation n'est, certes, pas propre aux changements climatiques, mais elle renvoie plus largement aux recherches sur les périmètres et les publics de la concertation, et le rôle effectif de ces dispositifs dans l'élaboration et la conduite des politiques publiques, recherches déjà bien développées en ce qui concerne les politiques environnementales (Barbier et Larrue, 2011). Elle témoigne également du caractère faiblement constitué du débat public autour des changements climatiques à l'échelle locale, qui explique que ces nouvelles scènes ne donnent guère lieu à des batailles d'idées ou d'intérêts. Ainsi, le climat n'apparaît pas encore comme un bien commun en mesure d'opérer des modifications des positions des acteurs. Pour autant, ces scènes de dialogue pourraient s'avérer utiles pour contribuer à la construction sociale du problème climat, qui apparaît comme restante largement à faire.

IV. 5. Territorialisation différenciée de l'atténuation et de l'adaptation

Si la conjugaison des deux dimensions de la gestion des changements climatiques, adaptation et atténuation, apparaît indispensable, elle n'en est pas pour autant évidente dans la pratique, tant les finalités mêmes de l'action divergent : pour l'atténuation, le climat est appréhendé comme un bien commun à préserver, alors que pour l'adaptation, le climat demeure un élément extérieur, menaçant, voire parfois opportun. Alors que des objectifs globaux (limitation de l'augmentation des températures à 2°C) et nationaux (facteur 4 pour la France) sont établis pour l'atténuation et déclinés de manière homothétique sur les territoires, les objectifs pour l'adaptation, au regard des déclinaisons spécifiques des effets des changements climatiques sur les espaces et sociétés, des incertitudes et des échelles de temps associées, ne peuvent être établis globalement.

De plus, en termes de périmètres d'action pertinents, une certaine disjonction s'observe : si les collectivités territoriales apparaissent comme des cadres d'action appropriés pour mettre en œuvre des stratégies de maîtrise des émissions de GES, il n'en est pas tout à fait de même pour l'émergence des questions relatives à l'adaptation. En effet, le besoin de connaissances localisées des effets des changements climatiques s'expriment le plus souvent d'abord autour d'unités

biogéographiques (ensembles naturels homogènes), à forts enjeux et autours desquels des pratiques de coopération interterritoriale préexistent bien souvent, à l'instar des espaces de montagne (*via* par exemple les travaux de l'Observatoire Pyrénéen du Changement Climatique ou ceux de la Convention Alpine), et littoraux (travaux du Conservatoire du littoral, Association Nationale des Élus du Littoral, etc.). L'apparition de questionnements relatifs à l'adaptation semble donc dans un premier temps s'être davantage opérée autour d'unités biogéographiques (massifs montagneux, espaces littoraux, corridors fluviaux, forêts...), et/ou en lien avec des ressources symboliques et identitaires jugées essentielles et potentiellement menacées (telles que certains vignobles, paysages ou cultures agricoles). Alors que la reproductibilité des mesures d'atténuation est assez facilement envisageable (mesures sectorielles, système de comptabilité carbone...), elle apparaît plus délicate pour les actions d'adaptation, qui doivent être plus spécifiques en fonction des différents territoires. Les territoires du problème comme ceux de la solution ne se recoupent donc pas exactement entre les volets d'atténuation et d'adaptation. En termes de savoirs techniques, ceux liés à l'atténuation seraient alors des « savoirs objectifs » alors que ceux liés à l'adaptation nécessiteraient davantage d'être territorialisés (savoirs moins transposables et plus dépendant des acteurs locaux, donc plus coûteux).

**Tableau 3. Une territorialisation différenciée
entre atténuation et adaptation**

	ATTENUATION	ADAPTATION
Objectifs quantifiés à des niveaux supérieurs	« 3x20 » (2020) / « Facteur 4 » (2050)	Absence d'objectifs quantifiés
Echelle des effets	Global	Local / Régional
Périmètres d'action	Sources et secteurs d'émission / Territoires administratifs possibles	Ensembles naturels / unités géographiques Espaces des risques
Reproductibilité des solutions	Forte (bâti, transport, déchets...)	Faible

E. Richard et F. Bertrand, 2011

IV. 6. L'adaptation dans les politiques climatiques locales

La délimitation des domaines de l'adaptation dépend notamment de la représentation des effets à venir des changements climatiques, si on les considère comme des évolutions tendancielle à intégrer comme d'autres paramètres ou davantage comme des « chocs » et des ruptures pour lesquels la préparation nécessite tout à fait autre chose. En pratique, les impacts comme les réponses aux effets des changements climatiques apparaissent relativement hétérogènes selon les caractéristiques des territoires et les définitions du problème. En devenant une des dimensions de l'action publique, l'adaptation peut être interrogée, tant sur les périmètres qui lui sont et lui seront donnés localement (« à quoi s'adapter ? ») que sur les significations associées (« pourquoi et comment s'adapter ? »).

Les premières politiques climatiques locales, telles qu'elles se généralisent, sont avant tout des politiques d'atténuation des changements climatiques, où l'adaptation est mentionnée plutôt que réellement traitée. Pour différentes raisons, la dimension « adaptation » apparaît comme une seconde étape, un « supplément d'âme », un « luxe » pour des politiques climatiques dont la dimension « atténuation » reste prioritaire. Il s'agit parfois d'une volonté de séparer les réflexions de manière à faire exister l'adaptation en tant que telle, sans qu'elle soit diluée dans les préoccupations relatives à l'atténuation ou à l'énergie. Ce cloisonnement a pu également se bâtir sur la volonté

de ne pas entacher l'atténuation d'une quelconque goutte de renoncement, cette figure du renoncement ayant été associée avec persistance durant les années 2000 au principe d'adaptation.

Quand la thématique de l'adaptation est traitée localement, il n'est pas rare qu'elle soit travaillée, souvent sans mandat précis, en périphérie ou à l'extérieur des politiques climatiques, qui demeurent des politiques d'atténuation et des politiques énergétiques portées par des personnels dédiés, spécialisés autour de ces champs d'action. Cette autonomisation de l'adaptation aux changements climatiques (observée notamment dans le cas de Lyon, voir chapitre 4), s'explique en partie par le fait qu'elle ne relève pas des mêmes compétences, ni des mêmes savoir-faire, ni des mêmes logiques que celles nécessaires pour traiter l'atténuation, étroitement associée aux problématiques énergétiques et environnementales. L'adaptation ne présente ni la même matérialité ni les mêmes gains (en termes économiques principalement) que les tonnes de CO₂ évitées et les euros économisés qui structurent les volets atténuation des politiques climatiques. Si ces volets se sont tout d'abord logiquement constitués sur la base du recensement et du rassemblement des actions déjà existantes au sein des collectivités mais dispersées et non-labélisées « climat », l'adaptation se retrouve davantage « orpheline » localement, sans mesures préexistantes sur lesquelles se bâtir.

La prise en compte des effets des changements climatiques accompagne cependant des modifications dans la prise en compte locale des risques naturels, ne se focalisant plus seulement sur la caractérisation de l'aléa mais tentant aussi de développer d'autres approches en termes de réduction des vulnérabilités territoriales. Certaines études de terrain montrent ainsi l'évolution des travaux en matière d'adaptation, passant d'une réflexion sur l'adaptation aux impacts, souvent les premiers travaux « fondateurs », à une recherche sur l'adaptation réduisant la vulnérabilité. Ce cheminement marque une évolution de la conception de la vulnérabilité, passant d'une résultante uniquement liée à l'aléa à une composante davantage intrinsèque au territoire, préexistant à l'aléa en quelque sorte.

Conclusion

La prise en compte locale du « problème climat » ouvre théoriquement le cadre de l'action au long terme et à l'échelle planétaire. Ce cadre, qui permet l'intégration des externalités liées au fonctionnement des territoires, révèle les multiples interdépendances spatio-temporelles entre les différents systèmes territoriaux. Il invite à un décadrage géographique (local/global) et temporel (court et long

terme), mais ne facilite pas pour autant la prise de décision comme l'action locale.

Dynamiques d'institutionnalisation

La coordination entre des mesures ponctuelles pré-existantes, leur « labellisation » climatique, l'investissement dans des moyens de connaissance et de suivi des émissions de GES et des impacts identifiés, a constitué l'essentiel des premiers efforts de « mise en politique » locale des changements climatiques. Aussi, la nouveauté réside davantage dans la désignation du problème et dans l'identification des responsabilités et leviers d'action des collectivités, que dans l'originalité des mesures retenues, bien que les politiques climatiques locales puissent donner lieu à diverses innovations institutionnelles. Enfin, un découplage persiste entre l'ampleur des actions nécessaires pour résoudre le problème et les leviers d'action dont disposent concrètement les collectivités territoriales.

Les niveaux d'ambition et les horizons temporels des objectifs d'atténuation s'inscrivent selon des logiques descendantes, avec des arrangements locaux. Pour les premières politiques climatiques locales, il y a bien ainsi une construction autonome, mais en référence à un cadrage extérieur (notamment pour les objectifs quantifiés), dans des logiques combinées d'inspiration, mais aussi de recherche de singularité et de compétition.

La mise sur agenda des mesures d'atténuation est désormais effective à tous les niveaux territoriaux et la mise en œuvre de ces mesures semble déjà largement engagée. En revanche, l'adaptation se situerait davantage encore à l'étape de définition du problème et de formulation des réponses (au sens où il n'y a pas vraiment consensus sur les problèmes auxquels s'adapter et donc sur les réponses à apporter), bien que le contexte réglementaire implique de passer à la mise sur agenda pour beaucoup de collectivités « obligées » (avec l'inscription formelle d'un volet adaptation dans les PCET et les SRCAE, imposée par la loi).

Construction et contenu des politiques climatiques locales

D'un point de vue substantiel, les politiques climatiques locales sont avant tout des politiques d'atténuation, c'est-à-dire principalement des politiques énergétiques, au double sens d'économie et de production d'énergie. En ce qui concerne le volet adaptation, tout juste émergent, il est constitué pour l'essentiel de mesures de production, d'information et de diffusion des savoirs. Mais la dimension symbolique de ces politiques est primordiale, il s'agit de faire exister et reconnaître le problème aux yeux de tous, afin de concerner le plus grand nombre et

déclencher le « passage à l'acte » des habitants. Pour ce faire, deux leviers sont actionnés :

- Tout d'abord, l'exemplarité de la collectivité en matière de préservation du climat est requise sur tout ce qui concerne la gestion de son patrimoine et la conduite de l'ensemble de ses actions. L'acteur public doit ici incarner la solution par l'exemple, ouvrir et montrer la voie.
- Ensuite, une importante activité de sensibilisation et d'information est déployée à destination des habitants, afin de faire exister le problème, mais aussi, pour ne pas rester dans une perspective trop anxiogène, présenter simultanément des voies de résolution et d'action. Si celles-ci peuvent parfois sembler dérisoires par rapport à l'ampleur du problème, la puissance de démultiplication des « petits gestes », s'ils sont adoptés par tous dans la vie quotidienne, est mise en avant.

Ainsi, arriver à concerner les acteurs, voire impliquer les citoyens apparaissent comme les objectifs stratégiques actuels les plus prégnants assignés aux politiques climatiques.

Si la structure des politiques climatiques locales peut apparaître standardisée (en termes de méthodes et de mesures d'action), ces dernières demeurent déclinées de façon complémentaire en fonction des compétences des différents niveaux de collectivités et territorialisées en fonction des profils d'émissions, des enjeux spécifiques et des « cultures » d'action.

Le problème climat apparaît comme un objet particulièrement propice pour élaborer des politiques fédératrices, où la collectivité endosse le rôle de chef d'orchestre, d'animatrice. Le défi à relever nécessitant l'action de tous, l'entraînement de l'ensemble des acteurs du territoire, une politique climatique territoriale devrait nécessairement être coproduite et impliquer de façon incontournable l'association de tous les acteurs responsables d'émissions importantes comme de ceux potentiellement victimes des effets du problème et/ou de sa résolution. Les capacités à rassembler, à faire coopérer et à animer une action collective, apparaissent ainsi désormais stratégiques pour les collectivités désirant engager une politique climatique ambitieuse. D'un point de vue processuel, la conduite des politiques climatiques requiert donc des compétences d'animation et de coordination pour la collectivité ou les institutions ayant en charge leur pilotage.

Les politiques climatiques apparaissent encore avant tout comme des politiques de la connaissance, particulièrement en ce qui concerne

l'adaptation, bien plus que des politiques d'intervention⁴⁴. Étant donnée la rareté des connaissances régionalisées des effets des changements climatiques, ces derniers restent encore incertains et flous tant pour les autorités publiques que pour les acteurs privés. Mais le problème climat, actuellement émergent, est là pour longtemps. À la vue de ces temporalités, les politiques climatiques locales apparaissent largement pensées comme le premier mouvement d'un long processus itératif (pour l'atténuation dont les ambitions sont appelées à évoluer, comme pour l'adaptation, où il est d'abord question de s'adapter à s'adapter). Enfin, deux variables apparaissent déterminantes pour le pilotage des politiques climatiques. Il s'agit d'une part de l'état des connaissances scientifiques actuelles, qui sont les bases, non entièrement stabilisées, sur lesquelles reposent toutes politiques climatiques, et d'autre part du niveau de reconnaissance du climat comme bien commun au sein des sociétés, et donc des dynamiques de mobilisation sociale sur ou autour du problème climat (liées à de multiples facteurs : le déroulement des négociations internationales, la survenue d'évènements extrêmes, l'évolution des représentations médiatiques, les conjonctures économiques...). Les niveaux d'incertitude scientifique et de mobilisation sociale pourraient ainsi constituer deux variables clés pour l'ajustement de l'intensité des politiques climatiques. Bien qu'actuellement, ce soient avant tout les gains associés et les niveaux de concordances avec d'autres objectifs de l'action publique qui semblent déterminants pour l'engagement et l'appui à des initiatives climatiques locales ambitieuses.

Le climat, nouveau bien commun en mesure de réorienter l'ensemble des politiques publiques ?

L'action sur les émissions de gaz à effet de serre, remettant en cause la quasi-totalité des activités humaines (industrie, transport, agriculture, bâtiment...), ne peut être pensée isolément, comme cela a été fait pour l'ozone, en tant que polluant séparable du reste du fonctionnement des sociétés modernes. Cet aspect-là du « problème climat » s'exprime particulièrement aux échelles locales, où il remet potentiellement en cause l'ensemble du fonctionnement socio-économique d'un territoire. Mais la nature du cadre de l'action publique, peu directif et guère contraignant, comme la faible appropriation sociale de la question

⁴⁴

Les coûts des CC étant faibles à court terme et élevés à plus long terme -après 2050-, le signal socio-économique apparaît trop faible le plus souvent pour agir aujourd'hui (Watkiss, 2013), sauf à associer à ces gains à venir des gains assurés et immédiats.

climatique, conduisent à faire de l'action face au problème climat une préoccupation très générale, secondaire et intégrée en arrière-plan.

Si les changements climatiques sont reconnus comme un nouveau problème nécessitant une action collective, les formes prises par la construction de ce problème sont-elles en mesure d'imposer une nouvelle logique face aux intérêts déjà constitués (qu'ils soient locaux ou nationaux), un régime climatique contraignant s'appliquant à d'autres politiques ? Les politiques climatiques locales actuellement formulées s'inscrivent dans la continuité et à la marge de l'action publique locale, mais n'apparaissent pas en mesure d'imposer des réorientations majeures ni même de soumettre à un débat, dont les termes seraient renouvelés, différentes visions de l'avenir des territoires, des réinterprétations des notions de progrès et de confort, ou des arbitrages entre ce qui constituent les « fondamentaux » à maintenir (ce qu'il n'est pas question d'adapter, les structures fondamentales des territoires) de ce qui peut être modifié. D'une part, dans le contexte socioculturel actuel, le climat ne semble alors pas encore réellement reconnu comme un « bien commun ». D'autre part, la segmentation et la technicisation des débats ne fournissent guère d'occasions de débattre des différents choix de société en réponse aux changements climatiques. Ainsi, dans les débats régionaux visant à établir des stratégies régionales énergie-climat, l'inaccessibilité de « points durs » essentiels du système énergétique national, comme la dépendance aux énergies fossiles ou l'avenir de la filière nucléaire, confirme le maintien, par des prérogatives nationales, de cloisonnements dans les modèles de conceptions et d'élaboration des politiques climat-énergie régionales.

Bibliographie

- ADEME/MIES/AMF (2005), Un plan climat à l'échelle de mon territoire, Energie-Cités, novembre 2005, Paris, 35 p.
- Adger N.W. et Vincent K. (2005), "Uncertainty in adaptive capacity", *Geoscience*, 337, 399-410, <http://www.uea.ac.uk/env/people/adgerwn/AdgerVincent2005.pdf>
- Barbier R. et Larrue C., 2011, Démocratie environnementale et territoires : un bilan d'étape, *Participations*, 1/2011, pp. 67-104 (www.cairn.info/revue-participations-2011-1-page-67.htm)
- Bardou M. (2009), « Politiques publiques et gaz à effet de serre. Pour le climat : mieux vivre ensemble en ville ? », *Ethnologie française*, 2009/4 Vol. 39, p. 667-676. DOI : 10.3917/ethn.094.0667
- Bertrand F. (2004), Planification et développement durable : vers de nouvelles pratiques d'aménagement régional ? L'exemple de deux Régions françaises, Nord-Pas-de-Calais et Midi-Pyrénées, Doctorat en Aménagement de l'espace, Université de Tours, 564 p. + annexes (<http://tel.ccsd.cnrs.fr/tel-00012142>)

- Bertrand F. et Larrue C. (2007), *Gestion territoriale du changement climatique - Une analyse à partir des politiques régionales. Rapport final*, UMR CITERES 6173 - Université de Tours / programme « Gestion et Impacts du changement climatique » (GICC), juillet 2007, (<http://www.gip-ecofor.org/gicc/?q=node/275>)
- Bertrand F., Rocher L. et Melé P. (2007), *Le changement climatique, révélateur des vulnérabilités territoriales ? Rapport final*, UMR CITERES 6173 - Université de Tours / programme « Politiques territoriales et développement durable » (D2RT), Décembre 2007 (http://www.territoires-rdd.net/recherches_axe4.html)
- Bertrand F. et Rocher L. (2011), L'intégration du changement climatique dans l'action publique locale, facteur de renouvellement du développement urbain durable ?. In : *Le développement durable changera-t-il la ville? Le regard des sciences sociales* (Béal V., Gauthier M., Pinson G. eds.), Collection Dynamiques Métropolitaines, Presses Universitaires de Saint-Etienne, 464 p.
- Bertrand F. (Coord.), avec Richard E., Rocher L. et Semal L. (2012), « ADAP'TERR. L'adaptation au changement climatique : les défis d'une approche intégrée pour les territoires. Rapport final. » 2 Volumes : Synthèse, 148 p. et Enquêtes de terrain, 200 p., UMR CITERES - Université de Tours / programme « Gestion et Impacts du changement climatique » (GICC) - MEEDDAT, (<http://www.gip-ecofor.org/gicc/?q=node/316>)
- Bertrand F. et Richard E. (2012), « Les initiatives d'adaptation aux changements climatiques : entre maintien des logiques de développement et renforcement des coopérations entre territoires », *Territoire en Mouvement* n°14 et 15, dossier « Inégalités et iniquités face aux changements climatiques », pp.138-153
- Bertrand F. et Simonet G. (2012), « Les trames vertes urbaines et l'adaptation au changement climatique : perspectives pour l'aménagement du territoire », *VertigO* (En ligne), Hors-série 12 | mai 2012, URL : <http://vertigo.revues.org/11869> ; DOI : 10.4000/vertigo.11869
- Bauman Z. (2010), « Guerres d'entropie négative », *Entropia* n°8, printemps 2010, Lyon, p. 96-107
- Boé, J. (2007) *Changement global et cycle hydrologique : une étude de régionalisation en France*, thèse de doctorat en Physique du climat sous la direction de M.Laurent Terray et Mme Florence Habets, 254p + annexes
- Boltanski L., Thévenot L. (1991), *De la justification. Les économies de la grandeur*, Paris, Gallimard
- Bossy T. (2010), La mise sur l'agenda des problèmes publics saisie par ses niveaux d'analyse : des espaces discrets aux équilibres ponctuels, *Revue française de science politique*, vol. 60, n°6, 2010, p. 1180-1183.
- Bourg D. et Hess G. (2010), La géo-ingénierie : réduction, adaptation et scénario du désespoir, *Natures Sciences Sociétés* 18, 298-304
- Bourg D., Whiteside K., (2010), *Vers une démocratie écologique : le citoyens, le savant et le politique*, Éditions du Seuil / La République des Idées, octobre 2010, 106 p.
- Cobb R. W., Elder C. D. (1983), *Participation in American Politics: The Dynamics of Agenda Building*, 2ème éd., Baltimore, Johns Hopkins University Press (1ère ed. 1972).

- CGDD (2010), *CO2 et activités économiques de la France - Tendances 1990-2007 et facteurs d'évolution*, Commissariat Général au Développement Durable, Service de l'observation et des statistiques, Études et documents n° 27, Paris, 48 p.
- Commission des Affaires économiques - Commission du Développement durable et de l'Aménagement du territoire (2010), « Note d'étape sur le suivi de la mise en application des dispositions de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement », Paris, Assemblée nationale, 29 juin 2011, 42 p.
- Commission des Communautés Européennes (2009), Livre Blanc: Adaptation au changement climatique: vers un cadre d'action européen, COM(2009) 147 final C.F.R.
- Crutzen P. J. et Storemer E. .F, (2000), "The Anthropocene", IGBP Newsletter41: 17-18
- Direction générale de l'énergie et du climat (2012), « Les différentes méthodes de comptabilisation des émissions de gaz à effet de serre d'une collectivité à l'échelle d'un territoire », DGEC / ADEME / CITEPA / RARE, septembre 2012, 24 p.
- Dupuis J., Knoepfel, P. (2011). "Les barrières à la mise en œuvre des politiques d'adaptation au changement climatique: le cas de la Suisse". *Revue suisse de science politique*, 17(1)
- Dupuy J.-P. (2010), « *Quelques aspects théoriques sur l'incertitude* », Responsabilité et Environnement n°57, Janvier 2010
- Emelianoff C. (2004), Les villes européennes face au développement durable : une floraison d'initiatives sur fond de désengagement politique, cahier du PROSES n°8, Fondation Nationale des Sciences Politiques (FNSP), Paris, Janvier/Février 2004, 34 p.
- Garraud P. (1990), « Politiques nationales : élaboration de l'agenda », *L'Année sociologique*, vol. 40, 1990, p. 17-41.
- Gilbert C., Henry E. (Dir.), *Comment se construisent les problèmes de santé publique*, Paris, La Découverte/PACTE, 2009 (Recherche/Territoires du politique), 296 p.
- Godinot S. (2011), Les plans climat énergie territoriaux : voies d'appropriation du facteur 4 par les collectivités et les acteurs locaux ?, *Développement durable et territoires* (En ligne), Vol. 2, n° 1 | Mars 2011, <http://developpementdurable.revues.org/8874>
- Grinevald J. (1990), « L'effet de serre de la Biosphère - De la révolution thermo-industrielle à l'écologie globale », in *Le nucléaire contre l'effet de serre ?*, cahier du SEBES (Stratégies Energétiques, Biosphère et Société) : Genève, pp. 9-34
- Grinevald J. (2007), « La Biosphère de l'Anthropocène. Climat et pétrole, la double menace », *Repères transdisciplinaires (1824-2007)*, Genève, Georg.
- Hallegatte S. (2008), Adaptation to climate change: do not count on climate scientists to do your work. *Reg-Markets Center*, Related Publication 08-01, February 2008
- IPCC, (2007). Climate Change 2007: Impacts, Adaptation and Vulnerability. Contribution of Working Group II to the Fourth Assessment Report of the

- Intergovernmental Panel on Climate Change. Parry, M.L., Canziani, O.F., Palutikof, J.P., van der Linden, P.J. and Hanson, C.E. (eds), Cambridge University Press, Cambridge, UK, 976 pp.
- Laganier R., Villalba B. et Zuideau B. (2002), « Le développement durable face au territoire : éléments pour une recherche pluridisciplinaire », *Développement durable et territoires*, URL : <http://developpementdurable.revues.org/774>
- Lascoumes, P., Le Gales P., (2010), *Sociologie de l'action publique*, Armand Colin, Paris, 127p.
- Leguet B. (2010). Négociations internationales : Faudra-t-il compenser les pays pétroliers? *ClimatSphère, la lettre de l'économie du changement climatique*, 1er trimestre 2010 (N°17), p. 6.
- MEDD (2004), *Plan Climat 2004. Face au changement climatique agissons ensemble*, Paris, Ministère de l'Écologie et du Développement Durable / MIES, septembre 2004, 79 p. + annexes
- MEDTL (2011), « Guide méthodologique pour la réalisation des bilans d'émissions de gaz à effet de serre des collectivités conformément à l'article 75 de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement (ENE) », Paris, Ministère de l'Écologie, du Développement durable, des Transports et du Logement, septembre 2011, 14 p. + annexes
- MIES, 2007, Plans climat territoriaux, des territoires en action - 21 collectivités engagées dans la relève du défi climatique - 1er recueil d'expériences, Paris, MIES, 67 p.
- Muller P. et Surel Y., (1998), *L'analyse des politiques publiques*, Editions Montchrestien, collection Clefs politique, Paris, 153 p.
- Ouranos (2010). Savoir s'adapter aux changements climatiques, 124 p.
- Pearce D., Markandya A. et Barbier E.-B. (1989), Blueprint for a green economy, Earthscan Publications Ltd, London
- Perretti-Watel, P. and Hammer, B., (2007) Les représentations profanes de l'effet de serre. *Natures Sciences Sociétés* (14) : 353-364.
- Petit S., (2011) Le temps de demain. Un collectif engagé autour du changement climatique et de ses impacts. *Terrains et Travaux*, (18): 103-120.
- RAC-F, ADEME et CITEPA (2013), Les émissions importées. Le passager clandestin du commerce mondial, avril 2013, 51 p.
- Richet P., *Qualité de l'air et changement climatique : un même défi, une même urgence*. Rapport au premier ministre, La documentation Française, Paris, 2006.
- Schneider F. (2009), Sur l'importance de la décroissance des capacités de production et de consommation dans la Nord global pour éviter l'effet rebond. *In : La décroissance économique (Pour la soutenabilité écologique et l'équité sociale)*, (B. Mylondo, éd.), éditions du Croquant coll. Ecologica, Bellecombe-en-Bauges, France, 197-214
- Swart R. et al. (2009). Europe Adapts to Climate Change Comparing National Adaptation Strategies: Partnership For European Environmental Research.
- Theys J. (2000), « Un nouveau principe d'action pour l'aménagement du territoire ? Le développement durable et la confusion des (bons) sentiments »,

pp.225-259 in Wachter S. (Dir.) (2000), Repenser le territoire - Un dictionnaire critique, DATAR / Editions de l'Aube, La Tour d'Aigues, 287 p.

Watkiss P. (2013), “*The costs of climate change in Europe - Results from ClimateCost and PESETA projects*”, CIRCLE-2 SHARE Workshop “Costs of inaction and benefits of adaptation”, 29 janvier 2013, Vienne.